WaterAid/Basile Ouedraogo

De los datos a las decisiones

Desarrollo de programas de monitoreo centrados en el usuario para el agua, el saneamiento y la higiene

Notas de políticas, junio de 2020

WaterAid

Mensajes clave

- Para impulsar los avances en el sistema de agua, saneamiento e higiene (WASH) en su conjunto, los programas de monitoreo del sector deben ir más allá de la producción de datos y fortalecer todas las instituciones, los procesos y los incentivos necesarios a fin de mejorar el uso de los datos para la toma de decisiones.

- Para desarrollar sistemas de monitoreo centrados en el usuario que impulsen un cambio transformador mediante una planificación, una presupuestación y una prestación de servicios basadas en datos, los gobiernos y los asociados para el desarrollo deben:
  - propiciar una mejor comprensión del uso de los datos, sirviéndose para ello de las aportaciones de la economía política y las ciencias del comportamiento;
  - adoptar un enfoque a largo plazo para fortalecer tanto la producción como el uso de los datos, con un fuerte liderazgo gubernamental;
  - garantizar que los sistemas de monitoreo se diseñen conjuntamente con los usuarios finales de los datos, en particular los funcionarios locales y nacionales; y
  - desarrollar procesos dentro del sistema de monitoreo con objeto de incentivar el uso de los datos y mitigar los posibles sesgos.

- Estas notas van acompañadas de la *Guía de planificación del uso de datos* para apoyar a los gobiernos y los asociados en la puesta en práctica de este enfoque.

WaterAid/Basile Ouedraogo

Para pasar de unos mejores datos a unas mejores decisiones, debe fortalecerse el "subsistema" de monitoreo de todo el sector

Estas notas de políticas se basan en los conocimientos de la economía política y las ciencias del comportamiento para perfilar la forma en que los gobiernos y los asociados para el desarrollo pueden **fortalecer el uso de los datos** a fin de lograr el acceso universal a los servicios de WASH.

Está aflorando un progresivo reconocimiento de que solo se lograrán unos servicios de WASH universales y sostenibles mediante un **enfoque que abarque todo el sistema**[1]. El monitoreo del sector se considera un componente vital del sistema de WASH, al reconocer que una información precisa y una toma de decisiones efectivas son elementos esenciales para que el sector funcione como es debido.

No obstante, incluso donde ya existen sistemas de monitoreo del sector, los **datos no se están utilizando necesariamente para respaldar la toma de decisiones** ni la mejora del desempeño del sector.

Para poder llevar a cabo el cambio transformador prometido por los programas de monitoreo del sector, los gobiernos y los asociados para el desarrollo deben fortalecer el **subsistema de monitoreo del sector** en su totalidad. Es decir, todas las conductas, políticas, procesos, recursos, interacciones e instituciones que hacen falta para un monitoreo eficaz del sector.

Aunque los subsistemas de monitoreo están formados por muchos componentes, la simplificación a un sistema dual de **producción** y **utilización de datos** ayuda a conceptualizar las interacciones con el sistema WASH en su conjunto, lo que incluye la planificación, la presupuestación y la prestación de servicios.

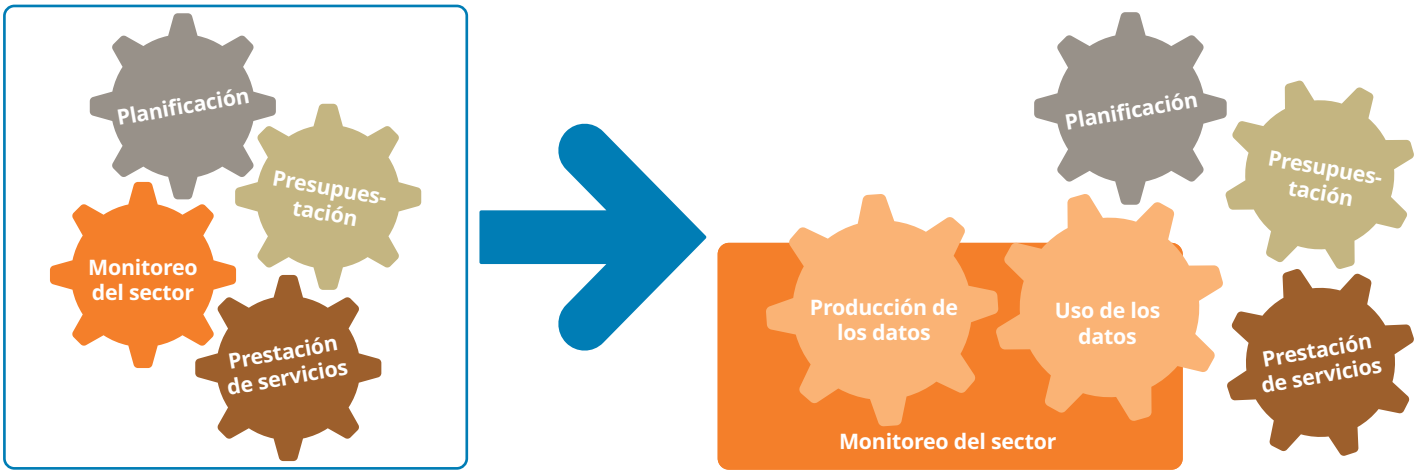
La producción de datos puede incluir la elaboración de marcos de indicadores, así como la recopilación, el análisis y la gestión de los datos. Los programas de monitoreo del sector llevan ya mucho tiempo centrándose en estos aspectos. **El uso de los datos** hace referencia a los procesos, los incentivos y las disposiciones institucionales existentes dentro del subsistema de monitoreo que facilitan la utilización de los datos.

El uso de datos aporta **vínculos con el sistema de WASH en su conjunto** y puede fomentar los avances en ámbitos como la planificación, la presupuestación y la prestación de servicios. Sin embargo, si bien hay algunos ejemplos positivos de programas de WASH que promueven el uso de datos[2], en torno a un tercio de los países que respondieron a la encuesta del Análisis y Evaluación Mundiales del Saneamiento y el Agua Potable de ONU-Agua de 2017 comunicaron que los datos no estaban **disponibles o no se utilizaban plenamente** en la toma de decisiones[3].

Este problema no es exclusivo de WASH. En una evaluación del apoyo del Banco Mundial a la capacidad estadística en todos los sectores se llegó a la conclusión de que, aun con la mejora de la producción de datos en los países asociados, el impacto en el uso de los datos había sido menor[4].

El presente informe aprovecha las recomendaciones de esa evaluación para exponer la forma en que los programas de monitoreo del sector de WASH pueden crear una "**cultura de datos más centrada en el usuario**" y favorecer un mayor uso de los mismos en los procesos de toma de decisiones en materia de WASH.

▼ Estructuras básicas seleccionadas del sector y sus interacciones con el subsistema de monitoreo del sector.



El monitoreo del sector de WASH no es una simple cuestión técnica de producción de datos

Como punto de partida, resulta útil esbozar los diferentes fines para los que se requieren datos relacionados con WASH. Las necesidades de datos cambian en función de la finalidad o de las decisiones específicas que deban fundamentarse en ellos. La siguiente tabla se ha recopilado a partir de un documento informativo del *Simposio sobre el monitoreo de la prestación de servicios de WASH sostenibles* de 2013, para mostrar los usos comunes de los datos como instrumentos en el sector de WASH, y los tipos de datos que se necesitan para estos fines[5].

WaterAid/Basile Ouedraogo

Finalidad	Necesidades de datos
Gestión de la ejecución y los gastos en el ámbito del proyecto o el programa	Datos sobre los insumos (presupuestos, flujos financieros) y los productos (servicios prestados, usuarios atendidos) mediante el monitoreo del ciclo de los proyectos.
Gestión de los activos	Datos de inventario relativos a la situación de los activos existentes y nuevos.
Gestión de los servicios y aseguramiento de la rendición de cuentas	Datos sobre los niveles de servicio experimentados recabados a través de las comunicaciones de los ciudadanos, el monitoreo reglamentario o el seguimiento de los proveedores de servicios.
Evaluación de la sostenibilidad o de los impactos generales	Datos sobre la sostenibilidad de los servicios o los impactos en la salud, el bienestar o los medios de subsistencia (los impactos generales prácticamente no se monitorean de forma rutinaria).
Seguimiento o mejora de la capacidad institucional	Datos sobre el “entorno propicio”, mediante análisis o procesos de estudio del sector.
Formulación de políticas, planes o presupuestos	Se requiere una serie de tipos de datos, descritos anteriormente, para la selección de objetivos, la asignación de presupuestos, la selección de modelos de prestación, etc.

Esta tabla destaca no solo la diversidad de las necesidades en materia de información, sino también que **las decisiones sobre WASH se adoptan en distintos niveles gubernamentales:** nacionales, subnacionales y locales. Quienes toman las decisiones son políticos electos, funcionarios y responsables de la administración. Los mandatos de estos distintos actores van desde los políticos hasta los estratégicos, pasando por los operacionales. Las decisiones operacionales pueden ser especialmente importantes a la hora de considerar dónde actúan las administraciones locales en calidad de proveedoras de servicios.

La amplia variedad de fines y necesidades de datos demuestra que no puede haber un enfoque uniforme para el uso que se les da. Sin embargo, un examen de la bibliografía existente sobre el monitoreo de WASH indica que se ha prestado poca atención a las distinciones que hay entre los diferentes fines o necesidades de datos. En lugar de ello, la literatura se ha centrado predominantemente en **cuestiones técnicas** relacionadas con la producción de datos[6,7,8,9,10]. Por ejemplo:

- Robustez: la defensibilidad científica de los métodos.
- Escala: velar por que el monitoreo se desglose por nivel geográfico o de población de interés.
- Carácter oportuno: garantizar que los usuarios puedan acceder a datos de monitoreo actualizados en el momento en que lo necesiten para tomar decisiones.
- Comunicación: procesar los datos de monitoreo de una forma fácilmente inteligible.
- Participación: tanto para asegurar que se incorporen diferentes perspectivas en la selección de los indicadores como para implicar a los posibles usuarios finales.

Si bien estas cuestiones técnicas están relacionadas principalmente con la producción de datos, la **interdependencia** del subsistema de monitoreo del sector implica que también son importantes a la hora de contemplar la utilización de los datos. Por ejemplo, el "carácter oportuno" puede considerarse desde las perspectivas tanto de la producción de datos (en lo referente a la logística de recopilación de datos u opciones de tecnología de la información y la comunicación para su visualización en tiempo real) como del uso de los datos (en términos de armonización con los ciclos presupuestarios o de planificación).

Por lo tanto, es importante comprender cómo influyen en el uso de los datos las características técnicas de su producción; cuando se consideran las cuestiones relativas al uso de los datos suele ser desde esta perspectiva[11]. Sin embargo, una comprensión más completa del uso de los datos requiere un análisis sólido de **las instituciones, los procesos y los incentivos**.

En investigaciones anteriores sobre el monitoreo de WASH se ha puesto de relieve la necesidad de fortalecer las instituciones, los procesos y los incentivos[12], aunque sin explicar cómo se puede lograr en la práctica. A fin de responder a esta pregunta, puede ser útil valerse de ideas que no se encuentran en la bibliografía tradicional de WASH. Las secciones siguientes perfilan las principales ideas sobre el uso de datos procedentes de estudios de **economía política y ciencias del comportamiento**. Estas aportaciones se combinan entonces con las consideraciones "técnicas" anteriores para crear un "marco de uso de datos" holístico que favorezca la comprensión del uso que se da a los datos en la toma de decisiones en materia de WASH.

Este marco puede servir de apoyo a los gobiernos y a los asociados para el desarrollo a fin de garantizar que los programas de monitoreo del sector **reflejen las realidades del uso de los datos** y puedan impulsar eficazmente los avances en elementos más amplios del sistema de WASH.

Aportaciones de la economía política: el contexto en que se adoptan las decisiones repercute en el uso de los datos

El estudio de la economía política se ocupa de los incentivos, las instituciones y las ideas que sustentan los sistemas políticos, económicos y sociales.

La adopción de una óptica de economía política para entender el **contexto en el que se toman las decisiones** es cada vez más frecuente. Los estudios de los procesos políticos en el Sur Global han destacado el papel central que pueden tener los incentivos, las ideologías y los intereses creados a la hora de limitar e impedir el uso de las pruebas[13,14].

Todas las decisiones del sector público, ya sean políticas, estratégicas u operativas, implican disyuntivas entre distintos intereses que compiten entre sí. Otro aspecto que complica todavía más el proceso es que las "pruebas" casi nunca presentan una decisión que sea óptima. Las pruebas —tanto si proceden de investigaciones como de datos estadísticos y administrativos, o de datos de los ciudadanos— no sirven por sí solas para distinguir qué resultados sociales deben buscarse y a cuáles se debe dar prioridad sobre otros[15,16].

Por lo tanto, es importante entender la interacción que existe entre **conocimiento, política y poder** en los procesos de toma de decisiones. Para ello, el marco de la derecha apunta las cuestiones básicas que deben considerarse.

Estos conocimientos que aporta la economía política hacen hincapié en que la producción de datos de buena calidad es necesaria para una mejor toma de decisiones, aunque por sí sola no basta. Para que los programas de monitoreo del sector surtan efecto, es necesario que contemplen el **contexto político, los incentivos y valores de los actores y las disposiciones institucionales** que determinan la utilización de los datos.

Contexto político	¿Quién hace oír más su voz en los debates sobre políticas? ¿Qué sistema de equilibrio de poderes existe para garantizar que puedan oírse las voces más débiles?
Intereses, valores y creencias de los actores	Los actores no siempre actúan en su propio interés. Los valores y los sistemas de creencias afectan a la credibilidad en los debates sobre políticas.
Tipos de conocimiento	Considerando el conocimiento de las investigaciones, el de los ciudadanos y el de la ejecución: ¿hay un tipo de conocimiento que sea dominante?
Intermediarios del conocimiento	La forma en que las personas y las organizaciones trabajan en la intersección del conocimiento y la política tiene implicaciones sobre el modo en que se produce la adquisición y el uso del conocimiento.

▲ Marco de conocimiento, política y poder adaptado de "Knowledge, policy and power in international development: A practical framework for improving policy. Background note"[17].

Aportaciones de las ciencias del comportamiento: la forma en que piensan los encargados de la adopción de decisiones repercute en el uso de los datos

Durante el último decenio, los conocimientos que aportan **las ciencias del comportamiento** se han aplicado a una serie de políticas y servicios públicos para tratar de modificar la conducta del público en general. Sin embargo, los especialistas en las ciencias del comportamiento han comenzado a centrarse últimamente en los propios gobiernos a fin de comprender y mitigar los sesgos que pueden distorsionar las decisiones políticas.

El cuadro que figura a continuación esboza posibles sesgos que pueden producirse en las diferentes fases del proceso de elaboración de políticas.

Fase del proceso de elaboración de políticas	Posibles sesgos	Descripción
Observar Cómo la información y las ideas entran en el programa de los responsables de formulación de políticas.	Formulación	La forma en que la presentación de un asunto influye en que se advierta o no, y en cómo se interpreta.
	Asignación de la atención	Cómo los problemas y las soluciones se vuelven más relevantes para los actores políticos.
	Sesgo de confirmación	La tendencia a buscar o interpretar las pruebas de acuerdo con nuestros puntos de vista existentes.
Reflexionar Cómo debaten y desarrollan las ideas los responsables de la administración.	Refuerzo del grupo	Cuando la gente se autocensura y amolda su opinión a la de la mayoría del grupo.
	Oposición intergrupal	Cuando la atracción hacia la identidad de grupo hace que los miembros rechacen los argumentos de otros grupos, aunque sean buenos.
	Ilusión de similitud	Cuando los responsables de la formulación de políticas sobreestiman el número de personas que comparten sus propias opiniones.
Ejecutar Cómo se traducen las intenciones políticas en acciones.	Sesgo de optimismo	Una tendencia a sobreestimar la calidad de los planes y la probabilidad de éxito en el futuro.
	Ilusión de control	La tendencia a sobreestimar el control que uno tiene sobre los acontecimientos.

▲ Adaptado a partir de "Behavioural government: Using behavioural science to improve how governments make decisions"[18].

Estos sesgos pueden influir en todos los actores del sector de WASH, desde los políticos hasta los funcionarios locales, y afectar a las decisiones políticas, estratégicas y operativas. Los **datos de monitoreo del sector** pueden interactuar con cada posible sesgo en cada fase del proceso de elaboración de políticas.

Los conocimientos que aportan las ciencias del comportamiento destacan que es importante ser consciente de los sesgos más frecuentes. No obstante, para abordarlos plenamente, los programas de monitoreo del sector deben **desarrollar procesos que los mitiguen si se producen** y fomentar un mayor uso de los datos.

Combinar los aspectos técnicos, políticos y conductuales en un único "marco de uso de datos"

El siguiente marco combina las aportaciones de la bibliografía técnica de monitoreo de WASH con las de la economía política y las ciencias del comportamiento para proporcionar una base que nos permita comprender mejor y fortalecer el uso de los datos en el sector de WASH.

1. Finalidad	**¿Qué tipo de decisiones se toman y quién las toma?**
2. Contexto	**¿Cuáles son las principales características del entorno institucional y político en el que se toman esas decisiones?**
3. Datos	**¿Qué tipos de datos e información necesitan los usuarios de los datos para los fines identificados?**
4. Procesos	**¿De qué manera respaldan el uso de pruebas o mitigan los posibles sesgos los procesos gubernamentales?**

Primer paso: Gran parte de la bibliografía de monitoreo del sector hace referencia a "una decisión" sin especificar cuál es su finalidad ni quién está implicado en su adopción. Sin embargo, las ciencias del comportamiento muestran que la forma en que razonamos guarda una relación muy estrecha con la **finalidad** que tengan las decisiones. Por lo tanto, es importante que el primer paso del marco busque identificar a los usuarios específicos de los datos y los usos específicos que vayan a dárseles, es decir, las decisiones o actividades que los datos pueden servir para fundamentar.

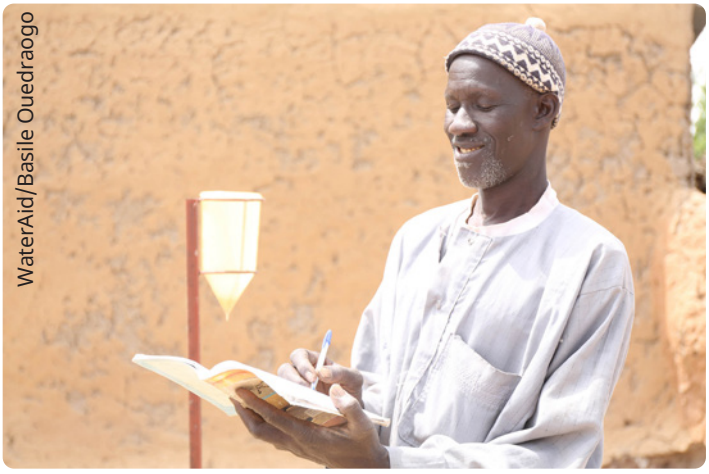
Segundo paso: Tanto la economía política como las ciencias del comportamiento hacen hincapié en el **contexto** en que se toman las decisiones. Desde la perspectiva de los usuarios y los usos específicos de los datos, el segundo paso analiza la claridad de las disposiciones institucionales, los procesos de planificación y presupuestación y las prioridades políticas dentro del sector de WASH, así como fuera de él.

Tercer paso: El tercer paso considera los tipos de **datos** que se necesitan para satisfacer las necesidades de los usos y usuarios identificados. En él se analizan las características técnicas de la producción de datos y cómo pueden interactuar con los atributos contextuales en torno a la toma de decisiones para promover o dificultar el uso de los datos.

Cuarto paso: El último paso se centra en los **procesos** de las administraciones. En él se analizan los mecanismos de comunicación de datos, los sistemas de verificación de datos, las plataformas para analizar y compartir datos, y la financiación de los procesos de monitoreo. Desde una perspectiva de la economía política, estos procesos son vitales para apoyar el uso de los datos, y también pueden desempeñar un papel importante ayudando a mitigar posibles sesgos cognitivos.

Aprender de la experiencia: aplicación del marco de uso de datos a tres estudios de casos de países

En la última sección de este informe**se aplica el marco de uso de datos** a tres ejemplos nacionales de programas de monitoreo del sector. Estos estudios de casos ayudan a fundamentar el debate teórico anterior en torno al uso de los datos, mediante ejemplos prácticos de los tipos de conocimientos que puede proporcionar este enfoque analítico.



WaterAid/Basile Ouedraogo

Resumen de los programas nacionales de monitoreo del sector incluidos como estudios de casos:

Nicaragua: Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR)

El SIASAR, financiado a través del presupuesto nacional y por el Banco Mundial, se puso a prueba en 2011 y se actualizó en 2017. Utiliza aplicaciones de código abierto, basadas en la web y móviles para reunir datos sobre cuatro entidades básicas: la comunidad, el proveedor de servicios, el sistema de abastecimiento de agua y el proveedor de asistencia técnica. Los datos se recopilan a escala comunitaria, con una validación regional. Los resultados pueden agregarse tanto a nivel regional como nacional. Hay varios países de América Latina que utilizan este mismo sistema.

Sierra Leona: Monitoreo de WASH rural

Desde 2012 se han realizado sucesivas inversiones en la recopilación y el análisis de datos con el apoyo de diversos asociados para el desarrollo, entre ellos el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los datos son recabados por el personal a nivel de distrito: proceden de los ámbitos del proyecto, de las jefaturas tradicionales, de la comunidad o del punto de abastecimiento de agua, según el ejercicio de recopilación de datos. El portal de datos sobre WASH (washdata-sl.org) proporciona mapas interactivos sobre la funcionalidad de los puntos de abastecimiento de agua basados en un ejercicio de mapeo de 2016.

Timor-Leste: Iniciativa del sistema de información de agua y saneamiento (SIBS)

El SIBS se desarrolló en 2010 a través de un programa financiado por el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio de Australia. En un principio se basaba en SMS, aunque en los últimos dos años se ha pasado a actualizaciones en papel. Los datos sobre los niveles de servicio provienen de los jefes de *aldeia* (nivel de aldea), proporcionados por el personal que trabaja en el nivel de puesto administrativo (subdistrito). En principio, los datos pueden agregarse a niveles más altos, como los de los pueblos, los municipios y el nivel nacional.

Mediante entrevistas con informantes clave y un examen de la bibliografía de apoyo, de estos estudios de casos surgen ocho **ideas principales** que se presentan a continuación, según las “fases” pertinentes del marco de uso de datos.

Se trata de aportaciones amplias **indicativas** de los tipos de cuestiones relativas al uso de los datos que tal vez sea necesario tener en cuenta al diseñar un programa de monitoreo del sector centrado en el usuario. El debate demuestra el valor de la aplicación de este enfoque analítico y sugiere la forma en que los conocimientos resultantes podrían ayudar a mejorar el diseño del programa y fortalecer el uso de los datos en la toma de decisiones en materia de WASH.

Finalidad:
principales aportaciones de los estudios de casos

Los procesos de toma de decisiones no son claros y los "encargados de la adopción de decisiones" no siempre se ven a sí mismos como tales.

Los estudios de casos revelan una enorme diversidad en cuanto a quiénes participan en las decisiones, y también que no siempre se trata de un proceso bien definido, en el que haya una única decisión o un solo encargado de la adopción de decisiones.

En Nicaragua hubo ejemplos claros de decisiones basadas en datos que reflejaban las "finalidades" a modo de instrumentos que se apuntan en la página 4. Por ejemplo, los datos del SIASAR han servido para elaborar muchos planes municipales de abastecimiento de agua y saneamiento en zonas rurales y estudios sobre el cambio climático.

Sin embargo, en otros casos, incluso cuando las partes interesadas parecían desempeñar un papel importante, no se consideraban necesariamente a sí mismas como "encargadas de la adopción de decisiones". Un representante que trabajaba en el ámbito municipal en Timor-Leste, por ejemplo, reconoció que supervisaba la elaboración de planes municipales utilizando los datos del SIBS, pero afirmó que las "decisiones" se tomaban en última instancia a nivel central.

Esto indica el carácter complicado y específico del contexto de los procesos de toma de decisiones. Es más probable que los programas de monitoreo del sector que entienden estos procesos y funcionan "siguiendo su hilo" se traduzcan en un mayor empleo de los datos.

Los datos de monitoreo de WASH se utilizan con fines diversos, y a veces pueden resultar útiles aunque no se empleen para tomar decisiones específicas.

Si nos centramos solo en los usos de los datos a modo de instrumentos —como la planificación, la presupuestación o la prestación de servicios— pasaremos por alto una variedad más amplia de usos que pueden tener valor.

Los ejemplos de utilización de datos que se dan en Sierra Leona y Timor-Leste suponen unas aplicaciones de los datos aparentemente comunicativas. Entre ellas figuran presentaciones durante las reuniones de examen del sector, intercambios con colegas y comunidades, la promoción del suministro de más recursos para el sector y el intento de modificar las actitudes por parte de los ciudadanos.

A los ojos de los usuarios de los datos, el "uso de los datos" es algo que engloba aplicaciones muy diversas, algunas de las cuales pueden parecer a primera vista difusas o desconectadas de la toma de decisiones a modo de instrumentos. Los programas de monitoreo del sector influirán más en la utilización de los datos si contemplan desde un principio todos los usos posibles.

Contexto:
principales aportaciones de los estudios de casos

Unas disposiciones institucionales más generales, como la descentralización y la coordinación interministerial, pueden promover la toma de decisiones basada en los datos o dificultarla.

En muchos países la descentralización es una cuestión fundamental para el sector de WASH. En Sierra Leona, los ingresos locales se transfieren al ámbito nacional y luego se devuelven, lo que implica que la financiación suele llegar tarde. Las entrevistas también señalan un cierto desenfoque de la demarcación formal de la responsabilidad de las administraciones locales, lo que apunta a factores de descentralización tanto fiscal como funcional que pueden obstaculizar el alcance y el carácter oportuno de la toma de decisiones y, por lo tanto, del uso de los datos.

Fijándonos de nuevo en Sierra Leona, el impacto de la coordinación interministerial en el uso de los datos parece más positivo. En 2012, se firmó un memorando de entendimiento entre los ministerios que participan en el sector de WASH, con entrevistas que indican que esta disposición funciona eficazmente, y el Ministerio de Recursos Hídricos tiene un claro mandato de llevar a cabo el monitoreo.

Esto pone de manifiesto la importancia que reviste armonizar los programas de monitoreo del sector con las disposiciones institucionales existentes, tanto verticales como horizontales, y considerar los efectos positivos y negativos de dichas disposiciones en la utilización de los datos.

La integración de los datos de monitoreo sectoriales en las funciones básicas de gestión de las finanzas públicas por parte de las administraciones es un paso fundamental para promover la adopción de decisiones basadas en datos.

El encaje del sector de WASH en los procesos de gestión de las finanzas públicas, incluidas la planificación y la presupuestación, tiene un impacto significativo en la utilización de los datos.

En Timor-Leste, hubo informes divergentes sobre la integración entre el monitoreo de WASH y los procesos de planificación ascendentes. En gran parte obedecía a la energía y las relaciones de las personas, lo que indicaba una debilidad en las disposiciones institucionales formales.

En Sierra Leona, el Ministerio de Finanzas ha aprobado una directiva nacional que exige la utilización de datos sobre los puntos de abastecimiento de agua en todas las decisiones de inversión en servicios de abastecimiento de agua en las zonas rurales. Sin embargo, las entrevistas pusieron de relieve que pueden seguir existiendo problemas para exigir la utilización de datos sobre WASH en los planes de desarrollo de los distritos, causados por la independencia de los gobiernos de los distritos.

Esto demuestra que la integración de WASH en los procesos básicos de las administraciones resulta fundamental para la utilización de los datos, y también que es importante que los programas de monitoreo del sector comprendan cómo se desarrollan en la práctica esos procesos, y no solo cómo constan en los documentos.

Datos:
principales aportaciones de los estudios de casos

El tipo de datos sobre WASH que se necesitan depende de las decisiones específicas que se tomen o de sus posibles usos, aunque es poco probable que los sistemas de monitoreo respondan a todas las necesidades.

En Nicaragua, todas las partes interesadas informaron que utilizaban los datos del SIASAR, pero destacaron subconjuntos específicos de datos de especial importancia o pertinencia para sus funciones. Por ejemplo, los datos sobre la situación de los proveedores de servicios en todas las comunidades eran importantes para los responsables de los sistemas municipales de abastecimiento de agua, pero a los responsables de las cuestiones de género les resultaban más útiles los datos sobre el número de mujeres presentes en las juntas de los comités de agua. Por lo tanto, al considerar las disposiciones institucionales o los niveles apropiados de desglose, es importante especificar quiénes y en qué momento necesitan qué información.

Todas las partes interesadas de Nicaragua comunicaron que utilizaban datos del SIASAR, aunque algunas disponían asimismo de sistemas de monitoreo complementarios para cubrir otras necesidades en materia de datos. En Sierra Leona, las entrevistas recalcaron la importancia de los datos financieros, junto con los datos sobre productos y resultados en materia de WASH. Ante unas necesidades de datos tan diversas, los programas de monitoreo del sector deben dar prioridad a las necesidades de datos más críticas, que trascienden a muchos grupos de partes interesadas.

Las cuestiones relativas a la recopilación y el procesamiento pueden tener consecuencias importantes para el uso que se da a los datos, y viceversa.

Algunos aspectos aparentemente técnicos del monitoreo del sector pueden interactuar con otros de índole más política o conductual para determinar los incentivos de la recopilación, el procesamiento y el uso de los datos. El cuestionamiento de su oportunidad, pertinencia y fiabilidad puede mermar la confianza en el uso de los datos, mientras que el mantenimiento de estas cualidades puede fomentarla.

Varias partes interesadas de Nicaragua, por ejemplo, mencionaron la actualización periódica del SIASAR como una razón fundamental para su uso continuo. Además, la mayoría también confiaban en la calidad de los datos, tras un proceso estructurado de verificación de datos.

Por otra parte, la producción de datos en Timor-Leste se vio afectada por la falta de combustible para los viajes, teléfonos estropeados, archivos de datos inaccesibles y unidades de análisis inadecuadas. Las partes interesadas citaron estas cuestiones como razones para no seguir confiando en los datos ni utilizarlos.

Esto pone de relieve que no pueden considerarse de manera aislada ni la producción de datos ni su utilización. Los programas deben tener por objeto fortalecer el subsistema de monitoreo del sector en su conjunto.

4 Procesos: principales aportaciones de los estudios de casos

Si bien una "cultura de presentación de informes" puede desalentar el uso de los datos a escala local, es posible que unos procesos bien diseñados y los "diálogos sobre datos" fomenten su uso en todos los niveles.

Varias partes interesadas de Sierra Leona y Timor-Leste, en particular las que trabajan a una escala más local, observaron una "cultura de presentación de informes", en la que ellas transmitían datos pero no eran necesariamente quienes los utilizaban. La elaboración de informes puede desempeñar una función importante, pero también es posible que se convierta en un fin en sí mismo, lo que dará la apariencia de un sistema de monitoreo que funciona, pero sin que haya rendición de cuentas, aprendizaje o mejoras.

En Nicaragua, el programa del SIASAR contiene muchos elementos que protegen contra esa cultura de la presentación de informes e incentivan el uso de los datos, como concursos anuales para los municipios y la transformación de los datos brutos en índices y clasificaciones de lectura más fácil.

En los tres estudios de casos se citó la importancia de un diálogo eficaz sobre los avances registrados en la consecución de los objetivos en materia de WASH. No obstante, la existencia de procesos de examen y "diálogos de datos" por sí misma no basta para propiciar un mayor uso de los datos. Para fomentar una cultura de utilización de los datos, los programas de monitoreo deben influir en los procesos que producen un seguimiento y actuaciones importantes.

La forma en que se diseñan y financian el monitoreo y las intervenciones en materia de WASH determina la eficacia del empleo de los datos.

La manera en que se financian los programas de monitoreo del sector puede afectar a los incentivos para un uso continuo de los datos. En Nicaragua, el SIASAR se financió mediante compromisos a largo plazo del gobierno nacional, los gobiernos municipales y los asociados para el desarrollo. Las inversiones en Sierra Leona y Timor-Leste, en cambio, han sido por lo general más fragmentadas, lo que ha comprometido la durabilidad y el sentido de titularidad mutua.

Además de los acuerdos de financiación, la forma en que se diseñan los programas puede repercutir en el uso final de los datos, y las entrevistas realizadas en Nicaragua pusieron de relieve la importancia de implicar a los usuarios de los datos en el diseño de los sistemas. Se informó de que en la elaboración del SIASAR se había hecho un gran esfuerzo por lograr la participación de las partes interesadas, comprender las necesidades en materia de datos a diferentes niveles, establecer relaciones y generar confianza.

Por consiguiente, para maximizar el uso de los datos, los programas de monitoreo del sector deben desarrollar procesos que sean colaborativos y participativos, así como adoptar un enfoque a largo plazo.

Recomendaciones

A fin de que los gobiernos y los asociados para el desarrollo fortalezcan los programas de monitoreo del sector e incentiven un mayor uso de los datos, deben:

1. Ir más allá de la producción de datos y fortalecer todas las instituciones, procesos e incentivos necesarios para mejorar el uso de los datos en la toma de decisiones. Esto puede conseguirse mediante una mejor comprensión del uso de los datos, a través de un análisis de la finalidad, el contexto, los procesos y los propios datos.
2. Adoptar un enfoque a largo plazo para fortalecer tanto la producción como el uso de los datos. La financiación para el monitoreo del sector debe ser periódica y previsible, con una partida presupuestaria nacional clara, y los donantes deben unirse en torno a un fuerte liderazgo gubernamental.
3. Elaborar un sistema de monitoreo de WASH centrado en el usuario mediante el diseño conjunto de programas con los usuarios finales de los datos, a escala tanto nacional como local. Esto puede garantizar una mayor relevancia, sentido de la propiedad y utilización de los datos en todos los niveles de la administración.
4. Desarrollar y apoyar procesos dentro del sistema de monitoreo para incentivar el uso de los datos y mitigar los posibles sesgos en la toma de decisiones.

WaterAid/Mani Karmacharya

Guía de planificación del uso de datos

Estas notas de políticas van acompañadas de la *Guía de planificación del uso de datos*. En ella se ofrece una orientación paso a paso a fin de ayudar a los gobiernos y los asociados para el desarrollo a aplicar el marco de uso de datos a los programas de monitoreo nuevos o existentes.

La guía de planificación puede utilizarse como primer paso en el diseño de un **sistema de monitoreo WASH centrado en el usuario**, o cuando se mejore o rediseñe un sistema existente para dar un mejor apoyo a la utilización de los datos. La guía no proporciona una hoja de ruta detallada para todo este proceso de (re)diseño, pero sí brinda apoyo a las partes interesadas a fin de lograr una mayor comprensión del uso de los datos y las cuestiones que deben considerarse y abordarse desde el principio.

WaterAid/Basile Ouedraogo

Bibliografía

1 IRC, 2019. *All Systems Go! Symposium Proceedings*. La Haya, Países Bajos, del 12 al 14 de marzo de 2019. La Haya: IRC.

2 Por ejemplo, las aplicaciones del enfoque a nivel de distrito en Rwanda. Véase: Bakker E, Smits S (2020). https://www.ircwash.org/sites/default/files/learning_note_lessons_learned_from_district_wide_approach_rwanda_pilot_0.pdf (consultado el 30 de abril de 2020).

3 OMS/ONU-Agua (2017). *UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water 2017 report: Financing universal water, sanitation and hygiene under the Sustainable Development Goals.* Disponible en: apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254999/9789241512190-eng.pdf;jsessionid=8AF02E8EDC0B4B6DBC00CD0D44DF31DD?sequence=1 (consultado el 30 de abril de 2020).

4 Banco Mundial (2018). "Data for development: An evaluation of World Bank support for data and statistical capacity". Washington D. C.: Banco Mundial.

5 Smits S, Schouten T, Lockwood H (2013). "Background paper for 'Monitoring Sustainable WASH Service Delivery Symposium'". Disponible en: ircwash.org/sites/default/files/smits-2013-background.pdf (consultado el 30 de abril de 2020).

6 Cronk R, Slaymaker T, Bartram J (2015). "Monitoring drinking water, sanitation and hygiene in non-household settings: Priorities for policy and practice". *International Journal of Hygiene and Environmental Health*, vol. 218, núm. 8, págs. 694-703.

7 Da Silva Wells C, Van Lieshout R, Uytewaal E (2013). "Monitoring for learning and developing capacities in the WASH sector". *Water Policy*, vol. 15, núm. S2, págs. 206-225.

8 Giné Garriga R G, Pérez Foguet A P (2013). "Water, sanitation, hygiene and rural poverty: Issues of sector monitoring and the role of aggregated indicators". *Water Policy*, vol. 15, núm. 6, págs. 1.018-1.045.

9 Giné Garriga R G, de Palencia A J F, Pérez Foguet A P (2013). "Water-sanitation-hygiene mapping: An improved approach for data collection at local level". *Science of the Total Environment*, vol. 463, págs. 700-711.

10 Requejo-Castro D, Giné-Garriga R, Flores-Baquero Ó, *et al*. (2017). "SIASAR: A country-led indicator framework for monitoring the rural water and sanitation sector in Latin America and the Caribbean". *Water Practice and Technology* , vol. 12, núm. 2, págs. 372-385.

11 Giné Garriga R G, de Palencia A J F, Pérez Foguet A P (2015). "Improved monitoring framework for local planning in the water, sanitation and hygiene sector: From data to decision-making". *Science of the Total Environment* , vol. 526, págs. 204-214.

12 Williams J, Welle K, Pearce J (2016). "How can ICT initiatives be designed to improve rural water supply?". Disponible en: opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/11544/WaterAid%20Policy%20Brief_Online%20FINAL.pdf (consultado el 30 de abril de 2020).

13 Broadbent E (2012). "Politics of research-based evidence in African policy debates: Four case studies". Disponible en: odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9118.pdf (consultado el 30 de abril de 2020).

14 Booth D (2011). "Working with the grain and swimming against the tide: Barriers to uptake of research. Findings on governance and public services in low-income Africa". En: International Research Society for Public Management, *IRSPM Conference*. Dublín, del 11 al 13 de abril de 2011. Berna: IRSPM.

15 Du Toit A (2012). Documento de trabajo núm. 21: "Making sense of 'evidence' - Notes on the discursive politics of research and pro-poor policy making". Disponible en: africacentreforevidence.org (consultado el 21 de abril de 2020).

16 Parkhurst J (2017). *The politics of evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence.* Routledge, Londres.

17 Jones H, Jones N, Shaxson L, *et al*. "Knowledge, policy and power in international development: A practical framework for improving policy. Background note". Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar; 2013.

18 Hallsworth M, Egan M, Rutter J, *et al.* "Behavioural government: Using behavioural science to improve how governments make decisions". Londres: Behavioural Insights Team; 2018.

Agradecimientos

Estas notas han sido redactadas por Stuart Kempster (Analista Superior de Políticas, Gobernanza, WaterAid), a partir de un informe de Tiina Pasanen y Nathaniel Mason (Instituto de Desarrollo de Ultramar). Hacen uso de la investigación encargada por WaterAid y llevada a cabo por el Instituto de Desarrollo de Ultramar.

Muchas gracias a Ellen Greggio (WaterAid) por sus aportaciones fundamentales para la conceptualización y el desarrollo de este trabajo.

También agradecemos a Louise Shaxson, Marieke Adank, Manuel Gómez, Francisca Sarmento, Clare Battle y Henry Northover sus contribuciones.

El informe de síntesis "De los datos a las decisiones" y la *Guía de planificación del uso de datos* están disponibles en: washmatters.wateraid.org/publications/from-data-to-decisions

WaterAid es una organización internacional sin ánimo de lucro, decidida a hacer que el agua limpia, los retretes dignos y las buenas condiciones de higiene se conviertan en la norma para todos y todas, en todas partes, en una generación.

Agua limpia. Retretes dignos. Buenas condiciones de higiene.

WaterAid

WaterAid es una organización benéfica registrada: (Inglaterra y Gales) y SC039479 (Escocia).