



# Serie de Investigación y Estudios: Haciendo funcionar la innovación a través de alianzas en proyectos de agua y saneamiento

**Autores** Jeremy Colin y Harold Lockwood

**Escrito en** Agosto 2001

BPD Water and Sanitation Cluster

Prince Consort House  
27-29 Albert Embankment  
London SE1 7UB UK

Teléfono + 44 20 7793 4557

Fax + 44 20 7582 0962

Email [info@bpd-waterandsanitation.org](mailto:info@bpd-waterandsanitation.org)

Sitio Web [www.bpd-waterandsanitation.org](http://www.bpd-waterandsanitation.org)

## Business Partners for Development

El desarrollo sostenible es un imperativo global, y las alianzas estratégicas entre empresas, gobierno y sociedad civil pueden ser un enfoque exitoso para el desarrollo de las comunidades alrededor del mundo. Business Partners for Development (BPD) es una red informal de socios que buscan demostrar que las alianzas entre estos tres sectores pueden lograr más al nivel local que cualquiera de ellos actuando individualmente.

Entre los tres grupos, sin embargo, las perspectivas y motivaciones varían ampliamente y a menudo lograr el consenso es difícil. Los diferentes procesos de trabajo, los métodos de comunicación y enfoques de tomas de decisión son los obstáculos comunes. Sin embargo, cuando estas alianzas tri-sectoriales tienen éxito, las comunidades se benefician, los gobiernos sirven más eficazmente y la empresa privada gana, lo que resulta en una situación ganar-ganar que es la meta final del BPD y sus divisiones, o clusters.<sup>1</sup>

### EL CLUSTER DE AGUA Y SANEAMIENTO <sup>2</sup>

El Cluster de Agua y Saneamiento apunta a mejorar el acceso a agua potable y saneamiento efectivo para el creciente número de pobres urbanos en los países en vías de desarrollo. Al trabajar en alianza se presume que los gobiernos pueden asegurar la salud de sus ciudadanos con agua potable y saneamiento eficaz; por su parte el sector privado, al prorratear la carga financiera y técnica, puede cumplir con sus obligaciones contractuales eficazmente a la vez que asegura la sostenibilidad financiera en el largo plazo; y las comunidades pueden lograr una voz real en su desarrollo.

El Cluster de Agua y Saneamiento trabaja con ocho proyectos focales alrededor del mundo, la mayoría de los cuales son anteriores a la creación del Cluster. El enfoque para la recolección de información para analizar la eficacia de las alianzas tri-sectoriales se basa en tres componentes: 1) el apoyo a la investigación relacionada con alianzas en elementos temáticos del proyecto (recuperación del costo, educación y concientización, etc.); 2) la creación de foros por analizar los beneficios y desafíos de cada sector específico (sociedad civil, sector público y sector privado) de trabajar tan estrechamente con organizaciones de otros sectores; y 3) la documentación de la evolución de la alianza en los proyectos focales específicos.

El Cluster apoya el aprendizaje y luego difunde los resultados a través de boletines, un sitio web y otras publicaciones para compartir las mejores prácticas ampliamente.

### LOS PROYECTOS FOCALES

- 1) Suministro de agua potable y sistema de alcantarillado en el barrio El Pozón, Cartagena, Colombia
- 2) Mejoras en el suministro de agua del Distrito Marunda, Jakarta, Indonesia
- 3) Reestructuración de los servicios públicos de agua en barrios pobres, Port-au-Prince, Haití
- 4) Desarrollo de servicios de suministro de agua y saneamiento para poblaciones urbano-marginales, La Paz y El Alto, Bolivia
- 5) Soluciones innovadoras del servicio para los distritos de bajos recursos, Buenos Aires, Argentina

---

<sup>1</sup> Los cinco clusters del BPD son: la Alianza Global para el Desarrollo Juvenil, la Alianza Global de Seguridad Vial, el Cluster de Recursos Naturales, el Cluster de Agua y Saneamiento y el Grupo de Recursos de Conocimiento (que recolecta y difunde a públicos más amplios las lecciones aprendidas de los cuatro clusters temáticos).

<sup>2</sup> En el contexto de este informe, los términos BPD y Cluster de Agua y Saneamiento son utilizados indistintamente. Aunque las metas de los demás clusters del BPD son las mismas, los enfoques han variado ampliamente.

- 6) Servicios sostenibles de agua y alcantarillado en áreas de bajos recursos, Cabo Occidental y Provincia del Norte, Sudáfrica
- 7) Administración de servicios de agua, Durban y Pietermaritzburg, Sudáfrica
- 8) Mejora y expansión de redes locales de agua, Dakar, Senegal

## Resumen Ejecutivo

Proveer servicios a los sectores de bajos recursos es una tarea desafiante - técnica, social y políticamente compleja. Los métodos tradicionales de trabajo pueden resultar insuficientes - ya sea por su alto costo o por ser inapropiados para la situación. Los incentivos y motivaciones para emprender este trabajo pueden también ser diferentes del servicio a los clientes con mayores recursos. En consecuencia, aquellos que trabajan en las comunidades de bajos recursos buscan a menudo innovar, encontrando nuevas soluciones tecnológicas e institucionales para lograr sus objetivos en favor de los pobres.

El Cluster de Agua y Saneamiento del Business Partners for Development (BPD) es una red informal que se relaciona con alianzas que reúnen a los sectores privados, públicos y de la sociedad civil para enfrentar mejor el desafío de proporcionar servicios de agua y saneamiento a los sectores de bajos recursos. La premisa implícita es que, a través del trabajo conjunto, estos sectores pueden proporcionar los servicios de agua a los pobres de forma más efectiva que trabajando solos. La alianza permite a cada sector apalancar sus propios recursos, concentrarse en sus competencias centrales y contar con los otros actores para llenar cualquier vacío en sus habilidades, capacidades o mandatos.<sup>3</sup>

Dado el enfoque en la pobreza de las alianzas del BPD, la innovación ha sido un factor central para el éxito de los ocho proyectos focales del BPD;<sup>4</sup> éstos han desarrollado un rango de soluciones alternativas para la provisión de servicios rentables a los sectores de bajos recursos. La mayoría de los nuevos enfoques han logrado impresionantes beneficios tanto para los usuarios como los proveedores; por ejemplo acelerando la tasa de expansión a las áreas no servidas, mejorando la viabilidad financiera y accesibilidad, y diseñando servicios para satisfacer las necesidades específicas de los clientes de bajos recursos.

El impacto potencial de las alianzas tri-sectoriales sorbe los enfoques innovadores es significativo. Este tipo de arreglos requieren a menudo una íntima cooperación entre los reguladores, las alcaldías, los proveedores privados, comunidades pobres y las ONGs que trabajan con ellas

Este estudio revisa los enfoques innovadores adoptados por los proyectos focales y sus logros en comparación con los servicios convencionales que ellos reemplazaron. Examina cómo y por qué fueron desarrollados los enfoques, evalúa su potencial para la replicación<sup>5</sup> y considera cómo las alianzas tri-sectoriales han contribuido a su

---

<sup>3</sup> El BPD ha comprobado que las alianzas tri-sectoriales trabajan mejor cuando se adaptan a los contextos locales y, en consecuencia, ha elaborado principios-guía, en vez de desarrollar un modelo formal para dichas alianzas. Las alianzas deben construirse sobre los recursos existentes, y los roles y responsabilidades se desarrollan a partir de allí. Estos pueden establecerse para formalizar las estructuras de gobierno y de toma de decisión (con los correspondientes beneficios para la legitimidad, responsabilidad, efectividad y equidad de la alianza).

<sup>4</sup> El Cluster trabaja con ocho proyectos focales alrededor del mundo, la mayoría de los cuales anteceden al Cluster. Apoya la investigación orientada a las alianzas en temas específicos de proyecto (recuperación de costo, la educación y concientización, etc.); crea los foros en los que se debaten los beneficios y desafíos de cada sector específico (sociedad civil, sector público y sector privado) y documenta la evolución de la alianza en cada proyecto focal. Los resultados son difundidos a través de hojas informativas, el sitio web ([www.bpd-waterandsanitation.org](http://www.bpd-waterandsanitation.org)), notas del practicante y otras publicaciones de investigación.

<sup>5</sup> La importancia de los nuevos enfoques depende en gran parte de su potencial para la replicación y mainstreaming dentro de las operaciones del proveedor de servicio. Aunque algunos de los enfoques estudiados aún tienen que alcanzar esta fase, las perspectivas parecen ser generalmente buenas, aunque mucho depende del grado de apoyo y flexibilidad permitidos por el ambiente regulador y la política del sector. En los proyectos focales, los fondos provenían principalmente de fuentes externas a la alianza, pero en dos casos el proveedor de servicio hizo inversiones sustanciales de sus propios fondos. Esto sugiere que, cuando los incentivos son correctos, la innovación puede ser, no solo necesaria, sino también accesible económicamente sin tener que depender de apoyo externo.

evolución.<sup>6</sup>  
Las conclusiones principales del estudio sugieren que la innovación requiere un ambiente conducente para la experimentación y que las alianzas tri-sectoriales, si se realizan

Buenos Aires, Argentina	Servicio de agua participativo (mano de obra comunitaria a cambio de conexiones domiciliarias; conexiones compartidas para reducir costos).
La Paz-El Alto, Bolivia	Servicio condominial de agua y alcantarillado (tecnología de bajo costo, conexiones comunales).
Cartagena, Colombia	Métodos de facturación, pago y cobro armados en función a necesidades de los pobres, facilitando el pago fácil
Port-au-Prince, Haiti	Piletas públicas administradas por la comunidad.
Jakarta, Indonesia	Instalación de medidores a prueba de manipulación
Dakar, Senegal	Piletas públicas administradas por la comunidad.
BoTT Programme, South Africa	Piletas públicas comunales con medidores eléctricos de pre-pago (los usuarios compran fichas que introducen en los medidores para sacar agua).
KwaZulu-Natal Pilot Project, South Africa	El "Tanque BPD" (mercadear un tanque interno de agua). Desarrollo de un enfoque de administración del cliente.

apropiadamente, apalancan las competencias de diferentes grupos de sectores para asegurar el éxito de los enfoques innovadores.

## ENFOQUES INNOVADORES EN LOS PROYECTOS FOCALES

El término "enfoques innovadores" no tiene una definición estricta; simplemente se refiere a los enfoques para la provisión de servicios que son substancialmente diferentes de aquellos utilizados previamente a la intervención del proyecto. Aunque la mayoría de los enfoques estudiados servían a comunidades urbanas o peri-urbanas, ellos difieren ampliamente en lo que se refiere a los acuerdos institucionales, tamaño y objetivos. Cuatro de los ocho involucran algún grado de innovación técnica, mientras que otros se centran en modelos de administración, facturación y pago del usuario. Algunos forman parte de un programa mucho más grande y no todos involucran alianzas tri-sectoriales "convencionales"<sup>7</sup>: en Port-au-Prince no hay ningún socio grande del sector privado, mientras que en La Paz-El Alto y en Jakarta no hay ninguna ONG.

En algunos casos, el propio proyecto focal constituye un enfoque innovador. En otros, el proyecto focal ha producido una variedad de innovaciones, de las cuales una o dos son consideradas aquí.

## RESULTADOS Y VALOR AÑADIDO

La mayoría de los enfoques ha tenido un éxito notable en el desarrollo de servicios viables para los pobres, sobre todo en lo que se refiere a la expansión acelerada de la cobertura de suministro de agua; mantenimiento mejorado de infraestructura terciaria; menor vandalismo; regímenes de cobro y pago accesibles; y mejor recuperación de costos de funcionamiento y mantenimiento, aunque no de costos de capital. Algunos incluso han producido beneficios más allá de la esfera del agua y saneamiento, por ejemplo, la creación de una "infraestructura social"<sup>8</sup> estable en los barrios del proyecto en Haití. Sólo un enfoque innovador, la introducción de piletas públicas con medidores de pre-pago electrónicos en el Programa BoTT de Sudáfrica, ha tenido problemas para producir algún beneficio aunque aún así provee valiosas lecciones para el diseño de servicios a los sectores de bajos recursos.

<sup>6</sup> La información en este informe fue obtenida en entrevistas, vía correo electrónico y telefónicas, con los socios del proyecto, un estudio de documentación secundaria, y reuniones breves con varias personas clave. Es importante resaltar que durante el estudio no se visitaron los proyectos focales, y que no fue posible consultar a los miembros de las comunidades afectadas.

<sup>7</sup> Muchas de las actuales alianzas del Cluster cuentan con un operador privado internacional que trabaja dentro de una alianza estructurada junto al gobierno nacional o local (a menudo las alcaldías) y ONGs o estructuras de comunidades locales.

<sup>8</sup> Es decir ayudando a reducir el conflicto y la violencia dentro de la barriada al construir un sentido de comunidad, así como mejorando la capacidad de la comunidad para administrar sus propios asuntos.

## TEMAS COMUNES EN LOS ENFOQUES INNOVADORES

Aunque las alianzas y los enfoques innovadores difieren ampliamente, los temas comunes ofrecen pistas sobre los ingredientes esenciales del diseño de servicios para los pobres. Los temas son:

- 1) **Progreso a través de la innovación.** El desarrollo de una cultura de alianzas ha sido un ingrediente vital en el desarrollo de enfoques innovadores eficaces. El alcance para la innovación depende, sin embargo, de la flexibilidad del ambiente regulatorio.
- 2) **Orientación al cliente.** Los socios del proyecto han reconocido el valor de la comunicación y la consulta con los consumidores pobres para el diseño del nuevo enfoque y desarrollar una relación de proveedor-cliente en la que ambas partes tengan derechos y obligaciones.
- 3) **Participación de la comunidad.** Varios proyectos promueven la participación activa de la comunidad en el desarrollo y administración de los enfoques innovadores.
- 4) **Acuerdos institucionales a favor de los pobres.** Algunos de los proveedores de servicios y/o las alianzas dentro las que trabajan han sufrido cambios significativos para ser más efectivos sirviendo a los pobres. Entre las iniciativas tenemos:
  - hacer que el proveedor de servicios sea accesible a los consumidores pobres, por ejemplo: estableciendo unidades especiales para los consumidores pobres y/o preparando áreas de servicio al cliente descentralizadas cerca a los barrios de bajos recursos; y
  - adoptar enfoques holísticos que eviten una división rígida entre funciones "sociales" y "técnicas".
- 5) **Promoción, educación y concientización.** Todos los enfoques innovadores tienen un componente de educación y concientización. La mayoría promueve los derechos y obligaciones del consumidor; otros también incluyen la educación en higiene.
- 6) **Búsqueda de viabilidad financiera.** Los nuevos enfoques reconocen la necesidad de que los servicios deben ser, a la vez, económicos para los clientes pobres y financieramente sostenibles para el proveedor de servicio.

## INCENTIVOS PARA INNOVAR

La mayoría de los enfoques fueron desarrollados para tratar problemas específicos que no podían resolverse a través de enfoques convencionales de provisión de servicios. Entre los problemas se incluían la baja cobertura, o exclusión, de barrios de bajos recursos; baja recuperación de costos asociada con una mala relación con los clientes pobres y una facturación inapropiada; la necesidad de reducir costos de capital; la necesidad de que los servicios sean accesibles económicamente a los más pobres; y el paso lento del desarrollo convencional.

Estos problemas son comunes en los países menos desarrollados pero raramente son resueltos; una respuesta común es que el proveedor de servicio se centre en servir a las áreas de mediano y alto ingreso dónde la infraestructura ya existe en lugar de invertir en áreas de bajos ingresos. En los proyectos focales, sin embargo, una variedad de incentivos llevó a los socios a enfrentar el servicio a los pobres (así como a innovar y buscar alianzas). Entre los incentivos tenemos:

1. **Obligaciones contractuales.** En concesiones dónde se han establecido metas explícitas respecto a los servicios a los pobres, los operadores enfrentan multas (o por lo menos pierden ingresos) si no aumentan la velocidad de desarrollo de la infraestructura y/o mejoran la recuperación de costos.
2. **Obligaciones de política.** Algunos gobiernos adoptaron una política explícita en favor de los pobres. En el Programa BoTT de Sudáfrica, la descentralización de la responsabilidad sobre el suministro de agua al gobierno local y una mala

historia de pago de los servicios hicieron que la perspectiva de tecnología de pre-pago sea muy atractiva a las municipalidades involucradas que estaban preocupadas por sus cargas financieras.

3. *Necesidad comercial*. Siendo la participación a gran escala del sector privado todavía relativamente nueva, la mayoría de los operadores se encuentran en el inicio de la curva de aprendizaje y, si ellos desean tener éxito en este mercado, necesitan establecer su credibilidad al desarrollar servicios para grandes poblaciones, predominantemente pobres, que no están servidas.
4. *Imperativos políticos locales*. Tanto en Cartagena como en La Paz-El Alto, los gobiernos municipales estaban dispuestos a cortejar a sus potenciales electores y ser vistos respondiendo a sus demandas.
5. *La preocupación de la sociedad civil sobre las necesidades del pobres*. En Dakar y Port-au-Prince, las ONGs iniciaron los proyectos en respuesta a la demanda de las barriadas.

La experiencia de los proyectos focales sugiere que se pueden encontrar soluciones para los problemas de provisión de servicio donde hay una presión real para hacerlo. Esto resalta la importancia de conseguir los incentivos correctos al emprender una reforma macro (particularmente en hacer que la participación del sector privado sea a favor de los pobres) y desarrollando un contexto habilitador para las alianzas. Más aún, es importante que las alianzas multisectoriales estén bien diseñadas para incorporar apropiadamente (y posiblemente fortalecer) estos incentivos.

## IMPACTO DEL AMBIENTE EXTERNO

El desarrollo de enfoques innovadores ha sido, en muchos casos, profundamente afectado por el ambiente externo que puede incentivar o reprimir el éxito. El **contexto político**, por ejemplo, puede ser central. La política gubernamental en favor de los pobres puede ser la fuerza motivadora detrás del desarrollo de un nuevo enfoque, pero también puede determinar que el enfoque sea redundante.<sup>9</sup> Sin embargo, la inestabilidad política, y la politización de la provisión de servicios ensombrecen el ambiente en el que operan algunos de los proyectos focales.

Donde han habido obstáculos **institucionales** al desarrollo de enfoques innovadores, los problemas más difíciles generalmente se han originado no en la sociedad civil o en los socios del sector privado, sino con las autoridades municipales que han demostrado una menor disposición que los demás socios a desviarse de enfoques tradicionales.

Para aquellos enfoques innovadores desarrollados dentro de concesiones o contratos de administración, el alcance de la innovación es determinada, en gran parte, por el **regulador** que ha sido, en algunos casos, flexible y ha permitido una cierta desviación de las normas existentes. Las normas técnicas rígidas, los techos tarifarios y los regímenes de facturación inflexibles, sin embargo, han demostrado ser un importante obstáculo en algunos proyectos. En el extremo opuesto del espectro, la ausencia de un regulador puede también ser una restricción y puede exacerbar problemas locales de interferencia política e inestabilidad.

Los **factores sociales** pueden tener un efecto profundo en el desarrollo de enfoques innovadores. La mayoría de las poblaciones servidas no son ni homogéneas ni estables y esto crea grandes dificultades en la planificación de servicios comunales. Se necesitó un esfuerzo considerable para superar la desconfianza hacia las agencias externas, la poca disposición de pago, la oposición a la participación del sector privado en gran escala, las altas expectativas públicas y/o la resistencia a la tecnología no conocida.

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, en Sudáfrica la política de agua gratis hizo que los medidores prepagados sean inapropiados.

## ARREGLOS FINANCIEROS <sup>10</sup>

En la mayoría de los casos, el enfoque innovador ha proporcionado un servicio que es, a la vez, más barato de operar y más accesible a los usuarios que el que reemplazó, sobre todo donde las personas dependían previamente de los vendedores de agua. El desarrollo de un nuevo enfoque a través de la investigación y los programas piloto implica, sin embargo, incurrir en costos por encima de los asociados a la provisión normal de servicio <sup>11</sup> y la mayoría de los proyectos usó fondos especiales, a menudo provistos por donantes o con préstamos blandos. Por esto surge la pregunta de si el desarrollo de un enfoque innovador sólo es posible con fondos externos; si así fuera, el alcance para la innovación puede restringirse a pocos lugares. La empresa privada en dos de los proyectos focales ha comprometido importantes fondos para la investigación de sus propios recursos globales. Esto indica que, dados los incentivos correctos, los socios del sector privado pueden estar dispuestos a invertir en un enfoque innovador, sobre todo uno que podría ahorrarles dinero en el largo plazo.

Habiendo desarrollado un nuevo servicio innovador, un tema crítico es su viabilidad financiera para el proveedor de servicio, y la accesibilidad para el consumidor. La mayoría de los proyectos ha reducido los costos de capital, aunque ninguno busca recuperarlos por completo; la mayoría ha utilizado fondos gubernamentales o de donantes. En el caso de los costos de operación, sin embargo, la mayoría de los proyectos están recuperando (o tienen probabilidades de recuperar) todos sus costos o por lo menos una parte sustancial.

Entre las medidas para mejorar la accesibilidad para los usuarios se incluyen cargos de conexión reducidos, pago en cuotas o con mano de obra, cobros descentralizados, sistemas de pagos a medida del uso o con facturación frecuente que evitar la necesidad de ahorrar. Algunos enfoques innovadores están sujetos a actitudes del usuario que pueden cambiar con el tiempo, como la no disposición de pago del agua de pileta pública en el Programa BoTT de Sudáfrica.

## DEFINIENDO LOS ROLES Y RESPONSABILIDADES DE LOS SOCIOS

La clara definición de roles y responsabilidades (acordada mutuamente) es mencionada frecuentemente como importante para las alianzas de colaboración. Sin embargo, los roles y responsabilidades en el desarrollo de enfoques innovadores no siempre se asignan formalmente; el proceso ha sido más reiterativo en algunos casos y los roles pueden cambiar con el tiempo. <sup>12</sup>

Entre los factores que surgen como importante en la asignación de roles y responsabilidades para el desarrollo de enfoques innovadores tenemos:

- 1) *Claridad.* Ayuda a prevenir la confusión, duplicación o abandono de tareas importantes.
- 2) *Flexibilidad.* Los acuerdos del proyecto deben ser suficientemente flexibles para acomodar los cambios de roles donde sea apropiado.
- 3) *Incentivos.* Es importante combinar las responsabilidades con los incentivos apropiados para que cada socio incremente al máximo su contribución.
- 4) *Complementariedad.* Los enfoques innovadores son muy eficaces cuando incorporan una planificación holística que capitaliza sobre las habilidades complementarias y recursos de cada socio.

---

<sup>10</sup> Vea también: *Recuperación del Costo en Alianza: Resultados, actitudes, lecciones y estrategias*, BPD, octubre 2000.

<sup>11</sup> De la misma forma, si un enfoque innovador se reproduce en otras localidades, ¿hasta qué punto se repiten los costos de desarrollo cada vez?

<sup>12</sup> Por ejemplo, el papel multi-facético de una ONG puede variar desde un instigador del enfoque innovador, a facilitador, a protector del consumidor. Para un análisis más extenso, por favor consulte el Informe de Taller sobre ONGs y la Nota de Practicante Nota sobre Contratación de ONGs; ambos pueden encontrarse en el sitio web de BPD ([www.bpd-waterandsanitation.org](http://www.bpd-waterandsanitation.org)).

- 5) *Innovación*. La alianza debe operar de manera que permita los aportes creativos de todos los involucrados.

## **EL VALOR DE LA ALIANZA**

Dados los desafíos particulares de servir a los pobres, la innovación ha sido a menudo central para el desarrollo de nuevos y efectivos modelos de provisión de servicios en los proyectos focales. En cada caso las alianzas multi-sectoriales han jugado un papel importante; proporcionando a la vez, un ambiente que promueve la innovación y los recursos necesarios para maximizar el potencial de nuevos enfoques. Las alianzas pueden generar, promover y reforzar la innovación en varias maneras:

- 1) *Complementariedad*. La alianza reúne organizaciones con habilidades, experiencia, recursos, y acceso a la comunidad y cuerpos del gobierno ampliamente diferentes. Esto es especialmente importante al buscar innovar, ya que a menudo se requiere un rango más amplio de habilidades, contactos y mandatos que en la provisión convencional de servicio.
- 2) *Aprendizaje institucional*. A través de emprendimientos de colaboración, los socios aprenden de los demás y pueden ser más productivos en su propio campo; al final esto beneficia a los consumidores pobres a través de una entrega de servicio más eficaz.
- 3) *Desarrollando un proyecto común*. Al reunir a representantes de proveedores de servicio y de usuarios es posible reducir la brecha entre ambos y desarrollar un entendimiento común de cómo deben funcionar los servicios.
- 4) *El papel de las personalidades*. A menudo son los individuos clave dentro de las alianzas quienes realmente hacen que las cosas pasen. De la misma manera, los choques de personalidades pueden también impedir el progreso. Esto resalta la importancia de institucionalizar los enfoques eficaces cuando sea posible, de manera que ellos alcancen más allá de los individuos hacia las instituciones.
- 5) *Documentación*. Las alianzas multi-sectoriales tienden a dedicar los necesarios recursos para registrar y difundir las lecciones aprendidas. Ese aprendizaje y puesta en común es a menudo un objetivo clave de la alianza desde el inicio.

Sin embargo, no todos los proyectos han hecho un uso total de las oportunidades que la alianza puede ofrecer. Uno podría preguntarse si trabajando con una ONG, por ejemplo, en unos cuantos proyectos se podría haber facilitado un mayor beneficio. Esto sugiere que las primeras fases de la alianza, en la que los socios potenciales trazan el territorio (para ver quiénes son los actores, qué pueden ofrecer, cuáles son sus incentivos por estar involucradas y dónde pueden estar las brechas) son muy importantes. Este tipo de ejercicio debe también formar parte de la planificación para la innovación, dónde se revisan los probables papeles y responsabilidades junto con los incentivos y estructura de la alianza.

## **INSTITUCIONALIZANDO LOS ENFOQUES INNOVADORES**

Los proyectos focales proporcionan una amplia evidencia de que, dónde han fallado los modelos convencionales de provisión de servicio, la innovación a través de la alianza trae beneficios significativos tanto a los proveedores de servicio y los consumidores pobres. La innovación requiere de cooperación y diálogo entre sectores, un rango más amplio de habilidades y un marco legislativo y regulador facilitador.

En general, las perspectivas de replicación e institucionalización de los enfoques innovadores dentro de los proyectos focales son prometedoras. La innovación puede requerir los costos iniciales más altos y el esquema financiero involucrado en la adopción de algunos enfoques alternativos será claramente una restricción (aunque esto se compensa luego con una reducción en los costos futuros y un incremento de la sostenibilidad). Por lo tanto se necesita una cuidadosa consideración de cómo se comparten estos costos entre socios y en el tiempo, al igual que la necesidad y el diseño de cualquier subsidio. El alcance de la innovación también depende altamente del interés de los socios gubernamentales y el grado de flexibilidad que ellos están

dispuestos a permitir en el diseño del servicio. El significativo impacto del ambiente regulador también está claro; sin algún grado de flexibilidad, la replicación puede ser imposible o sumamente difícil.<sup>13</sup>

En consecuencia, la principal lección de los proyectos focales parece ser "empezar con el fin en mente". En otras palabras, si se buscan la replicación e institucionalización, este objetivo debe ser el motivador final a lo largo del proyecto de alianza.

## Reconocimientos

Los autores quisieran agradecer a la Secretaría del Cluster de Agua y Saneamiento del BPD por su ayuda a lo largo de la investigación, y a los socios de los proyectos por su paciencia y cooperación al responder a nuestras varias preguntas.

---

<sup>13</sup> Esta interacción se explora con más profundidad en el estudio del BPD sobre Marcos Regulatorios y Alianza

**Business Partners for Development  
Cluster de Agua y Saneamiento**

*Haciendo funcionar la innovación a través de alianzas en  
proyectos de agua y saneamiento*

**Contenido**

1.0	Introducción	1
2.0	Enfoques innovadores en los proyectos focales	2
3.0	Desarrollando enfoques innovadores a través de alianzas	15
4.0	Temas comunes en los enfoques innovadores	33
5.0	El valor de la alianza	34
6.0	Institucionalizando enfoques innovadores	37



# Haciendo funcionar la innovación a través de alianzas en proyectos de agua y saneamiento

## 1.0 Introducción

Se ha vuelto cada vez más evidente que los modelos convencionales de provisión de servicios son inadecuados para enfrentar el desafío de proporcionar agua y saneamiento al gran número de poblaciones no servidas de los pueblos y ciudades de países menos desarrollados. La mayoría de esas poblaciones no servidas es pobre y muchos viven en asentamientos atestados, no planificados, a veces lejos de las redes existentes de agua y saneamiento que sirven a barrios de mayor poder adquisitivo. Existe una necesidad urgente de modelos que puedan extender los servicios a los pobres a velocidad suficiente para cubrir la siempre creciente demanda y de una manera que sea aceptable a los usuarios además de técnica y financieramente sustentable.

Este informe refleja los resultados de un estudio de las experiencias de los ocho proyectos focales del BPD en el desarrollo de enfoques innovadores a la provisión de servicios que buscan superar las varias restricciones en la provisión de servicios viables a los sectores de bajos recursos. El término "enfoques innovadores" no tiene ninguna definición estricta aquí; simplemente se refiere a los enfoques de provisión de servicios que son substancialmente diferente a aquellos utilizados anteriormente a la intervención del proyecto.

Los proyectos han desarrollado una amplia variedad de enfoques innovadores, la mayoría de los cuales han producido, o tienen probabilidades de producir, beneficios sustanciales a los sectores de bajos recursos: Cuatro de los ocho proyectos involucran algún grado de innovación técnica mientras que los otros se centran en modelos de administración, facturación y pago del usuario. Todos incluyen algún elemento de consulta y comunicación con el usuario y han buscado mejorar la relación de proveedor-cliente. Los enfoques también varían ampliamente en escala, desde un pequeño proyecto piloto cubriendo a sólo 10 casas, hasta enfoques que operan dentro de grandes concesiones y sirviendo a miles de personas. Dadas estas diferencias es difícil comparar la efectividad de un proyecto contra otro, pero es posible identificar los elementos clave en el diseño de modelos exitosos y notar cómo la alianza puede haber permitido que ocurran las innovaciones.

Este estudio es uno de una serie encargada por el BPD para explorar e ilustrar cómo las alianzas tri-sectoriales que involucran a empresas, gobierno y sociedad civil pueden lograr más al nivel local que cualquiera de ellos actuando en forma individual.

### OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

La investigación buscó responder las siguientes preguntas:

- 1) ¿Qué enfoques innovadores han sido desarrollados por los proyectos focales, y por qué?
- 2) ¿Que valor añadido ha sido logrado por los enfoques?
- 3) ¿Hasta qué punto la alianza tri-sectorial ha facilitado que esto ocurra?
- 4) ¿Cuáles son las perspectivas para la replicación e institucionalización de estos enfoques innovadores?

### METODOLOGÍA

La investigación se realizó con entrevistas telefónicas y vía correo electrónico con los socios de los proyectos, un estudio de los documentos disponibles y breves reuniones con personal clave. Es importante explicar desde el inicio las limitaciones del proceso de investigación: los proyectos focales no fueron visitados durante el

estudio, ni fue posible consultar a los miembros de las comunidades involucrado en los diferentes enfoques. En gran medida, por consiguiente, los investigadores confiaron en las propias percepciones de los socios de los proyectos sobre los éxitos y fracasos de los enfoques innovadores y de los factores que fueron importantes en su desarrollo. Al decidir qué enfoques innovadores estudiar (algunos proyectos han producido varios), se dio la prioridad a aquellos que los socios del proyecto consideraron significativos, aquellos en los que todos los miembros de la alianza jugaron un papel, y/o aquellos para los cuales existía información suficiente sobre su surgimiento, desarrollo e impacto.

Dadas las limitaciones indicadas arriba, y aunque se pueden extraer algunas conclusiones claras, no ha sido posible un análisis costo-beneficio riguroso que compare los enfoques convencionales con el enfoque innovador.

## **ESTRUCTURA DEL INFORME**

El informe se estructura de la siguiente manera. La sección dos introduce los enfoques innovadores desarrollados por los proyectos focales y sus logros principales a la fecha. La sección tres examina los procesos por los cuales se desarrollaron los enfoques y los roles que jugó cada socio. Basada en estos resultados, la sección cuatro extrae algunos temas comunes en el desarrollo de enfoques innovadores, y la sección cinco identifica cómo la alianza ha ayudado a que el enfoque sea efectivo. La sección seis examina el alcance para la replicación e institucionalización de los enfoques innovadores y ofrece algunas lecciones para el sector.

Este informe no pretende presentar una revisión exhaustiva de cada uno de los ocho proyectos focales.<sup>14</sup> Más bien se extraen las experiencias de cada proyecto para ilustrar los aspectos clave de, y las restricciones a, el desarrollo y aplicación de los varios enfoques innovadores.

## **2.0 Enfoques innovadores en los proyectos focales**

### **2.1 DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS FOCALES**

Los ocho proyectos focales han sido ampliamente descritos en anteriores documentos del BPD por lo que solo se necesita proporcionar una breve descripción.<sup>15</sup> Aunque la mayoría sirven a comunidades urbanas o peri-urbanas, difieren ampliamente en términos de arreglos institucionales, tamaño y objetivos. Algunos forman parte de un programa mucho más grande y no todos involucran alianzas tri-sectoriales: En Port-au-Prince no hay ningún socio de las grandes empresas privadas, mientras que en La Paz-El Alto y Jakarta no hay ninguna organización no-gubernamental (ONG). Una breve descripción de los proyectos, y de las condiciones previas a la intervención del proyecto, se han incluido en los cuadros de texto.

### **2.2 DEFINIENDO LOS ENFOQUES INNOVADORES EN LOS PROYECTOS**

En algunos casos, el propio proyecto focal constituye un enfoque innovador. En otros, el proyecto focal ha producido una variedad de innovaciones, de las cuales solo se consideran aquí uno o dos. Los siguientes son los que fueron seleccionados:

1. Buenos Aires, Argentina Servicio de agua participativo (mano de obra comunitaria, conexiones y medición semi-colectivas)

---

<sup>14</sup> Puede encontrarse mayor información sobre los proyectos en nuestro sitio web: [www.bpd-waterandsanitation.org](http://www.bpd-waterandsanitation.org) o por e-mail a [bpd@wateraid.org.uk](mailto:bpd@wateraid.org.uk)

<sup>15</sup> Nuevamente diríjase al sitio web o contáctese con la Secretaría del Cluster para mayor información.

- |   |  |
|---|--|
| 2. La Paz-El Alto, Bolivia                | Alcantarillado Condominial   |
| 3. Cartagena, Colombia                    | Métodos innovadores de facturación, pago y cobro   |
| 4. Port-au-Prince, Haiti                  | Administración comunitaria de piletas públicas   |
| 5. Jakarta, Indonesia                     | Instalación de medidores a prueba de manipulación  |
| 6. Dakar, Senegal                         | Administración comunitaria de piletas públicas   |
| 7. BoTT Programme, Sudáfrica              | Piletas públicas con medidores electrónicos de pre-pago  |
| 8. KwaZulu-Natal Pilot Project, Sudáfrica | a) El "tanque BPD" (tanque de agua interno)<br>b) Desarrollo de un enfoque de administración de clientes |

**BUENOS AIRES: SERVICIO DE AGUA PARTICIPATIVO**

**Situación previa a la intervención del proyecto**

En 1993 la ciudad de Buenos Aires otorgó una concesión a Aguas Argentinas, con una meta de 100 % de cobertura de agua (conexiones privadas) y 95% de cobertura en alcantarillado en 30 años. En ese momento solo el 55% de los hogares en zonas de bajos ingresos tenía una conexión legal de agua y 35% una conexión de alcantarillado. Existían muchas conexiones clandestinas. Antes del proyecto, se había logrado un buen progreso, pero 1.5 millones de personas aún carecían de servicios formales.

**Descripción del proyecto**

La concesión opera en un ciclo de planificación quinquenal, dentro de los cuales la empresa debe desarrollar un plan de expansión de servicio para las comunidades de bajos ingresos. El plan apunta a poblaciones específicas priorizadas por las municipalidades y aprobada por el regulador.

A pesar del suficiente suministro en volumen de agua, el incremento de la tasa de expansión en áreas de bajos ingresos es problemático debido a tarifas de conexión que no son accesibles a los pobres (a pesar de los subsidios), temas de tenencia de la tierra, desarrollo urbano sin planificación y, en algunas áreas, problemas de seguridad para el personal. Esto obligó a la empresa a crear la Unidad de Areas Sensibles encargado de desarrollar enfoques efectivos para trabajar en baarrios de bajos ingresos.

El proyecto focal de BPD incluye varios pilotos que se ejecutan bajo la Unidad de Areas Sensibles. Los proyectos ahora son ejecutados completamente por la empresa, pero se basan en experiencias previas con ONGs en 1995. Los proyectos apuntan a incrementar la participación del usuario en la provisión de servicios y reducir costos.

**Socios del proyecto**

- Aguas Argentinas (matriz Ondeo)
- Autoridades municipales, San Fernando, et al.
- Socias ONGs involucradas en el trabajo original: IIED-LA (ONG) y Fundación Riachuelo (OCB)

*El Servicio de Agua Consensuado (SAC) involucra el desarrollo de alianzas estratégicas por las cuales los servicios son financiados conjuntamente por la empresa, quien facilita el proceso y provee supervisión técnica y educación al usuario; la municipalidad, quien financia el material; y la comunidad, quien provee la mano de obra gratuita. El servicio incluye varias innovaciones:*

- **Cargos de conexión:** los clientes pueden trabajar a cambio del costo de conexión domiciliaria; en algunos casos incluso la municipalidad paga por la mano de obra via esquemas de generación de ingresos;
- **Conexiones y medición semi-colectiva (varios usuarios):** aunque los diseños no estándares no están permitidos, la empresa ha introducido, donde fue posible, conexiones domiciliarias que sirven a varios hogares al mismo tiempo, por lo que redujo los costos per cápita.

*Al desarrollar el enfoque de SAC, Aguas Argentinas aprovechó la experiencia de un anterior trabajo con una ONG internacional, el Instituto Internacional para el Mediambiente y el Desarrollo – América latina, en un barrio de bajos ingresos de cerca de 2.500 residentes. Ese proyecto fue financiado principalmente con ayuda bilateral y con aportes muy focalizados que impidieron que pueda ser replicado en una escala suficiente, dadas las restricciones de financiamiento local. La empresa ha adoptado, por lo tanto, la misma metodología, pero ahora trabaja directamente con los residentes. La unidad básica de organización comunitaria es la “Unidad Vecinal” que es un grupo de hogares y facilita la comunicación entre proveedores de servicios y usuarios.*

*El piloto también incluye un componente de educación y concientización de clientes que busca:*

- Presentar y explicar los servicios que se instalarán
- Aclarar los roles y responsabilidades
- Promover la buena comunicación entre el proveedor del servicio y los usuarios
- Promover una cultura de pago

*Esto se realiza mediante talleres y reuniones semestrales comunitarias en varios barrios del proyecto.*

*La empresa estima que el costo del componente social es de \$15 por conexión.*

*A la fecha, el proyecto ha servido a cerca de 50,000 residentes de barriadas (de una población meta de 250,000), y las tasas de cobro son altas. Cuando se complete el piloto, el operador se enfrentará al desafío, aún mayor, de expandir el servicio a más de un millón de residentes en complejos de vivienda públicos y en barrios de bajos y medianos ingresos.*

*ONDEO, la matriz, ha invertido unos \$250,000 de sus propios fondos para desarrollar y refinar la metodología SAC, la cual está documentando para que sea utilizada por todas sus subsidiarias latinoamericanas. Esto forma parte de una iniciativa global de la empresa para desarrollar modelos efectivos de provisión de servicios a los pobres; iniciativa titulada “Agua para Todos”.*

## LA PAZ-EL ALTO: SERVICIO CONDOMINIAL DE AGUA Y ALCANTARILLADO

### **Situación previa a la intervención del proyecto**

En 1997 se otorgó una concesión de 25 años a Aguas del Illimani, subsidiaria de Suez-Lyonnaise des Eaux, para la expansión de servicios de agua y alcantarillado en el área metropolitana de La Paz-El Alto, cuya población estimada es de 1.4 millones. La concesión incluye un objetivo explícito de lograr una rápida expansión de servicios a áreas de bajos ingresos, de acuerdo a la política del gobierno. El operador debe extender conexiones domiciliarias a prácticamente todos los hogares no conectados del área metropolitana para finales de 2001 y lograr una cobertura de 90 % en alcantarillado para el 2021.

De las ciudades cubiertas por la concesión, El Alto tiene la tasa de crecimiento más alta y tiene la mayor proporción de hogares de bajos ingresos de la concesión. Al inicio de la concesión, la cobertura de toda la ciudad era de 48 % para alcantarillado y 87% para agua. En El Alto, sin embargo había solo una cobertura de 35 % de alcantarillado. La mayoría de los residentes usan letrinas, baños públicos de los vecinos, o las corrientes de agua. La mayoría de los hogares sin servicios estaban localizados en las áreas periurbanas e incluyen una alta concentración de personas de origen Aymara del Altiplano.

### **Descripción del proyecto focal**

El proyecto piloto de El Alto fue iniciado en 1997 por una alianza conocida como Iniciativa Peri-urbana de Agua y Saneamiento (IPAS), que buscaba desarrollar soluciones accesibles para la provisión de agua a comunidades de bajos ingresos. El objetivo del proyecto era proveer de agua y alcantarillado condominial a 10,000 hogares en un periodo de tres años entre 1998-2001.

### **Socios del Proyecto**

- Aguas del Illimani (parte de un consorcio dirigido por Ondeo)
- Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos
- Autoridades municipales de El Alto y La Paz
- Programa de Agua y Saneamiento – Región Andina
- Agencia Sueca de Desarrollo Internaciona

*Pasa este estudio, el proyecto El Alto, en su totalidad, ha sido tomado como un enfoque innovador, ya que los diversos componentes están interconectados. De todos los enfoques estudiados, es el único que incluye un componente de alcantarillado y objetivos explícitos de salud.*

*El paquete de productos y servicios incluye:*

- **Alcantarillado condominial (ver cuadro):** los usuarios (individualmente o en grupos) instalan redes condominiales, mientras que la empresa, ya sea directamente o con contratistas, conecta cada red condominial al alcantarillado principal. Los cargos de conexión son subsidiados y existe un cargo mucho más bajo para aquellos que opten por la “gestión compartida” en la que asumen otras responsabilidades de mantenimiento.
- **Mobilización comunitaria: se involucra a los clientes en la planificación e implementación del proyecto,** a fin de generar demanda por los servicios y reducir costos. Esto se logra a través de la organización de condominios, que actúan en las negociaciones oficiales con la empresa y llegan a acuerdos firmados en los que establecen los roles de todos los “jugadores” en la construcción y mantenimiento.
- **Educación y difusión comunitaria:** un esquema integrado diseñado para apoyar la expansión de los servicios, incrementar el consumo de agua y optimizar los impactos en la salud. Incluye componentes de promoción de higiene y micro-crédito.

*El piloto fue operado como un proceso de aprendizaje desde el inicio, en el que el Programa de Agua y Saneamiento jugó un importante rol de facilitación y construcción de capacidad. Los socios han intentado evitar la imposición de soluciones predeterminadas, y la elección del alcantarillado condominial surgió luego de la revisión de diversas opciones técnicas y administrativas que pudiesen cumplir los requisitos del Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos.*

*Se le ha dado mucho énfasis a la replicación e institucionalización del enfoque. El proceso fue documentado detalladamente y se desarrollaron módulos de capacitación para su uso a nivel nacional; también se han hecho esfuerzos para incorporar el alcantarillado condominial dentro de las normas nacionales técnicas para que puedan ser adoptadas ampliamente.*

*Para abril 2001, se habían realizado 7,897 nuevas conexiones, confirmando que el piloto había expandido la cobertura a una velocidad mayor que los enfoques convencionales. Los nuevos servicios eran accesibles para los clientes, el nivel de satisfacción era alto y había una fuerte demanda por servicios condominiales en otros lugares de la ciudad. Adicionalmente, los costos de capital eran bastante menores a los suministros convencionales de agua y alcantarillado y el cobro estuvo cerca al 100 %. Recientes evaluaciones indican que el piloto ha logrado mejoras específicas en comportamiento de higiene y salud.*

*Sin embargo, existen algunos desafíos a enfrentar, ya que la operación y el mantenimiento ha sido problemático y la recuperación del costo es aún bajo debido a los efectos combinados de bajas tarifas y cargos de conexión impuestos por el regulador además de los bajos niveles de consumo. De acuerdo a la empresa, el régimen tarifario constituye una seria amenaza a la viabilidad del enfoque innovador.*

*El Programa de Agua y Saneamiento se retiró formalmente de la alianza el 2002. Aguas del Illimani está implementando el enfoque por su cuenta con un componente reducido de movilización comunitaria y educación.*

*Aunque el capital, la capacitación y los componentes sociales de la implementación fueron financiados con recursos dentro de la concesión, el desarrollo del enfoque innovador fue financiado principalmente por la ayuda externa canalizada por el PAS*

## CARTAGENA: METODOS INNOVADORES DE FACTURACION, PAGO Y COBRO

### **Situación previa a la intervención del proyecto**

En 1995 se otorgó un contrato de 26 años para la operación y expansión de los servicios de agua y alcantarillado en la ciudad de Cartagena. El operador es Aguas de Cartagena, una nueva empresa formada por la Municipalidad de Cartagena (50 %), Aguas de Barcelona (46 %) e inversores privados locales (4 %). Antes de la concesión, la red de la ciudad sufría bajas presiones, suministro intermitente, baja calidad del agua y mal servicio al cliente. La cobertura de agua y saneamiento era muy baja en los barrios pobres y varios residentes dependían de vendedores de agua.

### **Descripción del proyecto focal**

El Pozón es un distrito pobre que no es servido por el suministro de la ciudad. El proyecto focal empezó en 1999-2000 y sus objetivos son la provisión adecuada de agua a los aproximadamente 50,000 residentes de El Pozón y, mejorar la eficiencia de facturación y cobro.

### **Socios del proyecto**

- Aguas de Cartagena
- Municipalidad de Cartagena
- Asociaciones locales y OCBs
- (Inicialmente) MPDL (ONG)

El desarrollo de este enfoque innovador se inició en respuesta a la consulta comunitaria en la etapa de planificación del proyecto, facilitado por una ONG internacional (Movimiento para Paz, Democracia y Libertad), y en varias reuniones entre el operador y los comités de barrios. Esto reveló una cultura de no pago por servicios e indicó que muchos residentes tienen dificultades para pagar cargos de conexión y facturas mensuales debido a los bajos ingresos que fluctúan diariamente del empleo informal. Había claramente una necesidad para desarrollar y mercadear nuevos servicios que no solo sean accesibles en términos absolutos, sino también que incorpore arreglos de facturación y pago que no requiera que la gente ahorre.

Los servicios también debían ser eficientes en costos para el operador. Como el regulador requiere una adhesión estricta a las normas técnicas, existía un alcance limitado para las tecnologías innovadoras y esto centró la atención en la innovación en la administración financiera.

Aún se está instalando la infraestructura del proyecto y aún se tienen que implementar sistemas operativos, pero ya se está desarrollando un enfoque innovador con componentes como:

- **Tarifas de conexión:** una tarifa subsidiada con un pago inicial de 20 % al momento de la conexión y el saldo diferido a 36 meses con tasas de interés preferenciales.
- **Facturación y pago:** arreglos flexibles incluyendo facturación semanal o quincenal (para la que se busca autorización del regulador) y cobros locales. Ya que no existen puntos oficiales de cobro en El Pozón, ni sucursales de cadenas de supermercados (en las que la gente del resto de Cartagena puede pagar su factura), la comunidad ha propuesto elegir a varios individuos para realizar el cobro a nombre de la empresa. La instalación de oficinas barriales y el uso de equipos móviles de cobro también se están discutiendo.

El piloto del enfoque innovador será apoyado por un programa de educación y difusión que presenta los nuevos servicios, motiva a la reducción de deshechos y promueve los derechos y responsabilidades de los usuarios, incluyendo la necesidad de pagar facturas. Una vez que el suministro de agua sea totalmente operacional, el operador pretende establecer acuerdos firmados con cada hogar conectado.

Luego de la consulta inicial, ha habido poca participación de la ONG en el proyecto. En su reemplazo el operador ha establecido una Oficina de Relaciones Comunitarias que emplea a varios trabajadores sociales que facilitan el diálogo con la comunidad, principalmente a través de los comités de barrios o Juntas Administrativas Locales. El diálogo con los residentes de El Pozón le ha dado al operador una mayor comprensión de las necesidades y restricciones que afectan a los consumidores pobres, y le ha ayudado a responder a la fuerte desconfianza hacia las autoridades públicas dentro de los grupos socialmente marginalizados.

El costo de la expansión de servicios en El Pozón está estimado en \$6 millones y está financiado por un préstamo de \$85 millones del Banco Mundial para la mejora de servicios en toda la ciudad. El préstamo será pagado, en parte, por el operador y en parte por la municipalidad.

**PORT-AU-PRINCE: PILETAS PUBLICAS ADMINISTRADAS POR LA COMUNIDAD**

**Situación previa a la intervención del proyecto**

El proyecto se ejecuta en 14 barriadas de Port-au-Prince, una ciudad que se enfrenta a una creciente demanda de servicios de agua y saneamiento debido a un incremento de 10 veces en la población en 30 años; la población total de la ciudad es ahora de 2 millones. Aunque el suministro de agua en volumen era bastante bueno antes del proyecto, muchas barriadas no estaban servidas, o el servicio era de mala calidad y la mayoría de la gente dependía de vendedores privados.

**Descripción del proyecto focal**

El proyecto focal fue establecido en 1994 por la ONG francesa, GRET, que facilitó el desarrollo de redes de piletas públicas administradas por la comunidad que se alimentan del suministro en volumen. Cada piletta tiene una reserva para facilitar una provisión confiable de 24 horas.

**Socios del proyecto**

- CAMEP (empresa gubernamental)
- GRET/Port-au-Prince (ONG)

*En este caso el proyecto focal y el enfoque innovador es los mismo. Cada piletta es administrada por un operador designado por un comité electo que atiende a toda la barriada. Los comités firman acuerdos con CAMEP estableciendo las obligaciones de facturación y pago. Tanto la empresa como los comités de agua recuperan sus costos de operación y mantenimiento. El suministro en volumen es medido al ingreso a la barriada y se cobra al comité con una factura mensual de \$0.3 por m<sup>3</sup>. Luego es revendida a los usuarios desde piletas públicas con una tarifa plana, por uso, de aproximadamente \$1 por m<sup>3</sup>; esto es tres veces menos que la tarifa de los vendedores. Luego de pagar a la empresa y a los operadores de las piletas, y luego de mantener la red local de distribución, el comité tiene una ganancia de cerca al 15 %, que es utilizada para otras pequeñas inversiones de infraestructura. No solo los operadores de las piletas son empleados en forma rotatoria sino que también se ha establecido un programa de saneamiento que moviliza una fuerza de trabajo de 200 miembros de la comunidad cada dos semanas.*

*El proyecto empezó como un experimento informal en el que GRET y CAMEP hicieron un acuerdo escrito para trabajar juntos. GRET entonces inició una larga y completa movilización comunitaria para establecer la infraestructura social necesaria para el desarrollo. La meta era formar comités que sean neutrales pero que incluyan a todos. Esto fue un gran desafío ya que las barriadas estaban inundadas de tensiones políticas que fácilmente podía estallar en violencia.*

*GRET facilita los aspectos sociales y técnicos del proyecto. La movilización comunitaria y la capacitación de los comités de agua son realizadas por dos ONGs locales (una formada especialmente para el proyecto). Contratistas locales construyen las redes locales, los tanques y las piletas y la supervisión técnica es realizada por una empresa Haitiana. Aunque no hay ningún socio del sector privado internacional, GRET aseguró la ayuda de los ingenieros consultores Hydroconseil en las primeras etapas del proyecto. Ya se han instalado 65 piletas en las 14 barriadas, sirviendo una población total de 210,000. La tasa de cobro es de un 100 %; no ha habido ningún comité deudor desde el inicio. El enfoque ha sido replicado en otras 20 áreas y la expansión ya no depende de GRET, cuyo rol ha cambiado de implementador a controlador.*

*CAMEP ha apoyado el proyecto totalmente y, a través de la alianza, ha logrado mejorar considerablemente su propia capacidad de desarrollar servicios a los pobres. Ahora ha adoptado el modelo del proyecto para utilizarla en sus propias operaciones a través de una Unidad de Usuarios de Bajos Ingresos. La institucionalización del enfoque ha ocurrido más rápido y más fácilmente de lo que se pensó originalmente.*

*Ahora hay un plan para determinar la responsabilidad del suministro de agua al nivel más bajo posible, mejorando, por lo tanto, el papel de los comités de agua en el proyecto. Un cuerpo regulador también será creado para supervisar y despolitizar la provisión de servicios.*

*Los costos de capital y desarrollo fueron financiados principalmente por la Agencia Francesa de Desarrollo AFD y la Unión Europea.*

**JAKARTA: INSTALACION DE MEDIDORES A PRUEBA DE MANIPULACION**

**Situación previa a la intervención del proyecto**

Marunda es un sub-distrito pobre de Jakarta oriental, con siete sub-secciones y una población de 20,000 (3,000 households). El proyecto focal se realiza en cuatro de las sub-secciones. Antes del proyecto, la mayoría de las casas tenían una conexión de agua privada pero la red no estaba bien mantenida, y proveía poca o nada de agua a las casas. La mayoría dependía de vendedores privados.

En 1999, a Thames Pam Jaya se le otorgó una concesión de suministro de agua de 25 años para la parte oriental de Jakarta.

**Descripción del proyecto focal**

El objetivo del proyecto focal en Marunda era rehabilitar la infraestructura de agua a 1,000 de 1,540 hogares que anteriormente tenían conexiones domiciliarias. El operador redujo los cargos de conexión de \$7 a solo \$3 e instaló piletas públicas como un servicio provisional donde no había red terciaria.

**Socios del Proyecto**

- Thames Pam Jaya (operador privado)
- Pam Jaya (anterior empresa del gobierno)

*El concesionario, Thames Pam Jaya, ha dado mucho énfasis en la mejora de la eficiencia del cobro y la reducción de conexiones clandestinas. Una de las varias iniciativas que permitió esto en Marunda fue la introducción de medidores a prueba de manipulación (que ahora se usan ampliamente en Jakarta). Pam Jaya, la empresa pública, intentó introducir los medidores antes de la concesión pero la iniciativa sufrió de la falta de una estrategia efectiva de comunicación; existía una limitada aceptación de los medidores y se mantenían los problemas tradicionales como el vandalismo y el no pago. Al iniciar la concesión, la empresa buscó desarrollar un enfoque más efectivo. Esto incluía una campaña de educación del usuario y concientización y una política constante de desconexión para los deudores y los usuarios clandestinos. El enfoque fue implementado por la empresa en colaboración con la anterior empresa pero sin un socio ONG.*

*Los medidores utilizados son producidos en el país bajo licencia de Schlumberger y Linflow y han demostrado su efectividad y bajo costo (\$9 a \$15 para una conexión domiciliaria). Son instalados en todas las conexiones domiciliarias, nuevas o rehabilitadas, y son leídos mensualmente. Las piletas públicas también son medidas, pero son facturadas a una baja “tarifa social” por volumen, independientemente del consumo.*

*La campaña de educación y concientización fue dirigida a comunidades donde la infraestructura iba a ser rehabilitada: normalmente áreas de cerca a 2,000 habitantes. Implicaba reuniones públicas en las que se presentaban los medidores y se les explicaba el uso de los nuevos medidores. El personal también demostraba a los residentes los ahorros que lograrían al contar con una nueva conexión. Miembros electos y otros líderes comunitarios clave fueron animados a participar.*

*Los residentes de Marunda fueron representados en el proyecto por su presidente elegido, un funcionario pagado del gobierno local. La empresa también desarrolló una relación informal con varias organizaciones comunitarias y esto ayudó a promover la aceptación del nuevo sistema de medidores.*

*Los hogares no estaban acostumbrados a pagar facturas mensuales, ya que antes compraban al agua de vendedores, pero las tasas de pago en Marunda son ahora muy altas (85-90 %) tanto para conexiones domiciliarias como piletas públicas. Generalmente, los medidores funcionan bien aunque hay algunos problemas en áreas lejos de las plantas de tratamiento donde el suministro es intermitente, y en algunos lugares afectados por la corrosión y el agua salada.*

<b>DAKAR: PILETAS PUBLICAS ADMINISTRADAS POR LA COMUNIDAD ('EAU POPULAIRE')</b>	
<p><b>Situación previa a la intervención del proyecto</b></p> <p>Antes de 1994 la ONG ENDA había trabajado en las barriadas de Dakar por algunos años en varios proyectos y había ganado el respeto de la comunidad y de las agencias gubernamentales. En ese momento, la mayoría de los residentes de las barriadas obtenían agua de pozos poco profundos y contaminados y de unas piletas públicas gratis provistas por el gobierno. Ningún vendedor privado de agua trabajaba en la ciudad debido a una prohibición de reventa del agua de las conexiones privadas.</p> <p><b>Descripción del proyecto focal</b></p> <p>En 1994 ENDA empezó a trabajar con la comunidad para desarrollar redes de piletas públicas comunales que se alimentaban del suministro por volumen. Cada pileta estaba medida y era administrada por un operador nominado por la comunidad bajo la tuición de un comité administrativo.</p> <p><b>Socios del proyecto</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• SONES (empresa gubernamental)</li> <li>• ENDA (ONG)</li> <li>• Sénégalaise des Eaux (operador)</li> </ul>	<p><i>Al igual que en Port-au-Prince, el enfoque innovador y el proyecto focal son el mismo en Dakar. El proyecto "eau populaire" fue desarrollado en respuesta a la demanda de la comunidad y la conciencia de que esa demanda no podría ser satisfecha en el corto plazo con el enfoque convencional del gobierno. La empresa, en realidad, tenía pocos incentivos para instalar piletas públicas ya que era facturada a una tarifa básica que implicaba pocos ingresos.</i></p> <p><i>Dentro del enfoque innovador, las piletas son medidas individualmente y cada una es manejada por un operador nominado por la comunidad que puede trabajar independientemente o bajo la supervisión de un comité administrativo (hay un comité por cada pileta). La mayoría de las operadoras son mujeres analfabetas y cada una debe pagar un depósito de cerca de \$40 como garantía por el puesto. Aproximadamente existen 250 operadores.</i></p> <p><i>El operador, Sénégalaise des Eaux (SdE), es responsable de la operación y mantenimiento de la infraestructura hasta el medidor de la pileta pública, desde donde empieza la responsabilidad del operador comunitario y/o el comité administrativo.</i></p> <p><i>Los usuarios pagan una tarifa plana al punto de recolección, igual a la tarifa básica por volumen. El operador de la pileta (o el comité administrativo) luego recibe una factura bimensual por el operador. ENDA ha negociado un acuerdo por el cual solo el 60 % del ingreso de las piletas es remitido a la empresa. El 30% es para pagar a la operadora de la pileta, 9% se retiene para el mantenimiento de la pileta y 1% cubre la depreciación.</i></p> <p><i>Los pedidos de piletas son remitidos a la empresa a través de ENDA o SdE. La empresa luego pide a ENDA realizar un estudio de factibilidad que incluye un taller con los representantes de la comunidad para explorar opciones y sus costos y promover la participación. En general, el precio de las conexiones domiciliarias los desalienta y la comunidad solicita las piletas públicas.</i></p> <p><i>ENDA garantiza una contribución de 25% de la comunidad para los costos de capital, en efectivo o en mano de obra. La empresa y el operador son responsables de la supervisión general de las obras, la conexión de la red terciaria al suministro en volumen y el control de calidad.</i></p> <p><i>Ya se han instalado cerca de 250 piletas y el nivel de pago está cerca al 100%. Culquier operador que no pague sufre el inmediato corte del servicio.</i></p>

**BOTT: PILETAS PUBLICAS CON MEDIDORES ELECTRONICOS DE PRE PAGO**

**Situación previa a la intervención del proyecto**

El Programa BoTT (Siglas en inglés de “Construir, Operar, Capacitar y Transferir”) en Cabo Oriental y la Provincia del Norte en Sudáfrica sirve a comunidades rurales y peri-urbanas, gran parte de ellas pobres. Antes de la intervención del proyecto, gran parte de la población dependía de fuentes tradicionales como pozos, ríos y agua de lluvia; algunos tenían acceso a un simple agujero. En la era del apartheid la mayoría era excluida de los servicios gubernamentales.

**Descripción del proyecto focal**

El Programa BoTT fue iniciado en 1997 para satisfacer la necesidad de desarrollar servicios de agua y saneamiento para las poblaciones no servidas. Facilita un punto único de compra para el desarrollo de nuevas infraestructuras y servicios y su posterior entrega al gobierno local o a las comunidades. Esto se logra en cada Estado a través de una Agencia Implementadora de Proyecto (PIA) contratada por el Departamento de Temas de Agua y Forestación. La PIA es un consorcio de empresa junto a la ONG Mvula Trust.

El ciclo estándar del proyecto BoTT incluye acuerdos completos para la planificación y la consulta con la comunidad. Las estructuras tarifarias no son fijas pero son calculadas para cada esquema para así lograr la recuperación de costos de operación y mantenimiento a un nivel de consumo estimado.

**Socios del proyecto**

- Agencias Implementadoras del Proyecto: Amanz’abantu en Cabo Oriental, Metsico en la Provincia del Norte
- Departamento de Asuntos Hidrológicos y Forestales
- Gobiernos locales

*De todas las actividades realizadas por los programas BoTT, una innovación destacable ha sido la introducción de la tecnología pre-pago, en particular la utilización de piletas comunales con medidores electrónicos de prepago en Cabo Oriental. Esta tecnología fue ofrecida a varias comunidades, y fue aceptada, como innovadora comparada con la práctica usual de cobrar a cada hogar una tarifa mensual plana por el uso de la pileta.*

*La tecnología fue también atractiva para las municipalidades ya que ofrecía un medio para la recuperación de costo de esquemas adoptados recientemente con un mínimo de administración, al no haber la necesidad de cobrar a cada hogar.*

*La pileta utilizada es conocida como Bambamanzi. Es producida por Conlog y su instalación y compra cuesta más de \$500 que es aproximadamente el doble del costo de una pileta convencional sin medidor. Está equipada con un lector de tarjetas inteligentes y una válvula solenoidea y distribuye agua que reduce el valor de agua consumida del crédito personal del usuario. El flujo se detiene cuando el usuario retira la tarjeta o su crédito se consume. Los usuarios adquieren más crédito de tiendas locales designadas que están equipadas con unidades para “cargar” las tarjetas. Cada tendero adquiere un cierto monto de crédito del proveedor del servicio y lo revende a los clientes.*

*Las piletas han sufrido dos problemas mayores. Primero, han sufrido roturas frecuentes para cuya solución se requiere asistencia costosa. En consecuencia, ahora son consideradas apropiadas solo para poblaciones a no más de dos horas de los centros de mantenimiento en camino asfaltado. Segundo, aunque las piletas fueron instaladas a pedido de las comunidades beneficiarias y con tarifas acordadas, el consumo ha sido bastante bajo: típicamente 3–11 lpcd, lo que indica que las personas no están usándolas como su principal fuente de agua.*

## KWAZULU-NATAL (KZN): TANQUE BPD Y ENFOQUE DE ADMINISTRACION DE CLIENTES

### **Situación previa a la intervención del proyecto**

Este proyecto se realiza en Durban y la vecina Pietermaritzburg y apunta a varias barriadas que recibían un servicio muy pobre durante la era apartheid. La adopción formal por parte de sus respectivas municipalidades en 1995 incrementó la población oficial dramáticamente y resultó un fuerte desafío de provisión de servicios. Las municipalidades respondieron lanzando varias iniciativas para mejorar la provisión de agua y saneamiento, pero el servicio era aún pobre cuando el proyecto empezó.

### **Descripción del proyecto focal**

El proyecto empezó en 1998 y busca, a través del proyecto piloto y la alianza trisectorial, a desarrollar modelos efectivos de provisión de servicios a las comunidades. Es facilitado por Vivendi, quien tiene una relación formal con las dos municipalidades pero ningún contrato de provisión de servicio. El proyecto tiene un fuerte énfasis en la consulta a la comunidad, participación y desarrollo económico local a través de capacitación y uso de mano de obra comunitaria y contratistas emergentes.

Las actividades planificadas incluyen un amplio rango de sub-proyectos que cubren aspectos técnicos, financieros y sociales de la provisión de servicios.

Cada socio a asignado financiamiento para el piloto.

### **Socios del proyecto**

- Vivendi
- Gobiernos locales (Durban Metro Water Services y Pietermaritzburg-Msundi Transitional Local Council)
- Mvula Trust (ONG)
- Umgeni Water (proveedor en volumen)
- Water Research Commission

El piloto KZN incluye un conjunto de enfoques innovadores; se han seleccionado dos para el propósito de este estudio.

**a) El “tanque BPD”** – Este enfoque se relaciona con un proyecto de vivienda de bajo costo en Newtown, hogar de algunas de las personas más pobres de Pietermaritzburg, en el que se ha instalado un tanque exterior de goteo de 200 litros en cada propiedad. Luego de terminado el esquema, la municipalidad recibió varias quejas de los residentes, algunos relacionados con fugas, calentamiento por el sol, instalación y protección física. La mayoría, sin embargo, se relacionaba con una falta de consulta previa o explicación de la poca familiar tecnología, y el temor de envenenamiento o brujería debido a que el tanque se encontraba afuera. La municipalidad invitó al proyecto a investigar y solucionar las quejas.

En colaboración con la comunidad, el proyecto modificó el diseño de manera que el tanque se instaló en el interior de la casa en una estructura metálica de soporte., alimentando una pileta interior y una bañera con una tubería que descarga a una canaleta exterior. La consulta inicial fue facilitada por el Mvula Trust, mientras que el desarrollo técnico fue realizado por UWP, una firma de consultores técnicos. El tanque se instaló en forma piloto, en 10 hogares y resultó ser popular y más barato que los acuerdos anteriores. La comunidad ahora espera que la municipalidad provea tanques a la centena de hogares afectados, aunque no se ha tomado ninguna decisión hasta el momento.

**b) Enfoque de administración de clientes** – Un sub-proyecto más reciente, y ambicioso, es el proyecto piloto de administración de los clientes en Ashdown, una comunidad que ha experimentado una significativa mejora en servicios de agua y saneamiento sin un incremento similar en ingresos. Aquí el proyecto KZN busca mejorar el nivel de pago y desarrollar una relación positiva entre el proveedor de servicio y los clientes. A diferencia de los clientes de zonas de mayores ingresos de Pietermaritzburg, que han disfrutado por varios años de algún tipo de servicio al cliente, los nuevos clientes en Ashdown están localizados relativamente lejos de las oficinas municipales y, al ser pobres, no tienen fácil acceso a teléfonos y transporte. Tomando esto en cuenta, los elementos principales del proyecto incluyen:

- Relación y educación comunitaria
- Auditoria de medidores, clientes y servicio
- Establecimiento de centros locales de servicio al cliente
- Capacitación y designación de contratistas

El piloto aún se esté ejecutando, por lo que es muy temprano para evaluar su valor o impacto.

## 2.3 RESULTADOS Y VALOR AÑADIDO

El valor de los enfoques innovadores puede evaluarse en términos de:

- hasta que punto han tenido éxito, allí dónde han fallado los enfoques convencionales, en alcanzar los objetivos del proyecto para los pobres; y
- el valor más amplio para el sector como modelos de provisión de servicios a sectores de bajos recursos que pueden reproducirse ampliamente.

Esta sección se concentra en el primer tema; la pregunta más amplia de institucionalización se explora en la sección seis.

La tabla 1 resume los logros principales de los enfoques innovadores según lo informado por los socios. Es importante aclarar que:

- 1) Pueden haber otros beneficios que no han sido identificados o no han sido informado por los proyectos focales. Por ejemplo, sólo en el La Paz-El Alto y Dakar se han evaluado los impactos en salud hasta un grado limitado. La ausencia de objetivos de salud en la mayoría de los proyectos es notable, tomando en cuenta estrechos enlaces entre suministro de agua, saneamiento y salud; sin embargo esto puede reflejar, simplemente, la predominancia de lo técnico en los organismos principales.
- 2) Existe una limitación de datos en algunos proyectos. La tabla refleja las tendencias informadas por los socios de los proyectos más que resultados medidos.
- 3) El enfoque innovador de Cartagena y un enfoque en Sudáfrica KZN (el enfoque de administración de clientes) aún no ha sido implementado en su totalidad por lo que no han sido incluidos en la tabla.
- 4) Una celda en blanco indica que no se disponía de información; no significa que no se haya realizado algún avance en ese parámetro.

La mayoría de los enfoques han sido exitosos, sobre todo en lo que se refiere a:

- acelerada expansión de cobertura de agua (por ejemplo el BoTT de Sudáfrica)
- mejor mantenimiento de la infraestructura terciaria (por ejemplo Port-au-Prince)
- menor vandalismo (por ejemplo Jakarta)
- regímenes de cobro y pago accesibles (por ejemplo Buenos Aires)
- mejor recuperación de costos de funcionamiento y mantenimiento, aunque no de costos de capital (por ejemplo Dakar)

Un beneficio importante mayor ha sido la construcción de capacidad para los proveedores de servicio en el gobierno y el sector privado. En Port-au-Prince, la empresa gubernamental CAMEP ha internalizado el enfoque innovador que fue ejecutado en forma piloto por la ONG GRET, aunque en América Latina la experiencia de aprendizaje ha sido invaluable para las empresas privadas que no estaban equipadas previamente o dispuestos de forma de poder trabajar con los clientes de menos recursos.

El único enfoque que ha producido un pequeño beneficio ha sido la introducción, en BoTT, de piletas públicas con los medidores pre-pagados electrónicos, aunque la experiencia aún facilitó algunas valiosas lecciones para el diseño de servicios a los pobres y ha ayudado a promover una relación contractual entre el proveedor de servicio y los usuarios. Algunos enfoques también han producido beneficios más allá de la esfera de agua y saneamiento, por ejemplo la creación de organizaciones comunitarias estables en las barriadas de Port-au-Prince que antes eran susceptibles de caer en serias manifestaciones de descontento político y social.

**TABLA 1: El valor añadido de los enfoques innovadores**

RESULTADO	SERVICIOS MEJORADOS			MEJOR O&M	USO POR POBRES	VIABILIDAD FINANCIERA <i>(excluyendo costos de desarrollo del enfoque innovador)</i>			SATISF. DEL CLIENTE	OTROS	
	Porcentaje población meta servida / probable de ser servida	Nivel de servicio	Confiabledad			Sistema Viable adoptado	Uso como fuente principal por clientes meta	Costos red. de capital		Recuperac. de costos de capital	Recuperac. de costos de O&M
<b>Buenos Aires</b>	<i>Alto</i>	<i>Hogar</i>	<i>Buena</i>	<i>Si</i>	<i>Alto</i>	<i>Si</i>	<i>Baja</i>	<i>Alta</i>	<i>Alta</i>	<i>Pocas conexiones clandestinas</i>	<i>Generación de ingresos</i>
<b>La Paz-El Alto</b>	<i>Alto</i>	<i>Hogar</i>	<i>Buena</i>	<i>Si (con algunos problemas)</i>	<i>Alto</i>	<i>Si</i>	<i>Baja (techo de tarifas de conexión)</i>	<i>Baja (restricción tarifaria)</i>	<i>Alta</i>	<i>Beneficios de salud</i>	
<b>Port-au-Prince</b>	<i>Alto</i>	<i>Comunal.</i>	<i>Buena</i>	<i>Si</i>	<i>Alto</i>		<i>No se buscaba</i>	<i>Alta</i>		<i>Agua a 1/3 del precio del vendedor. Infraestructura socia estable. Mayor desarrollo via ingresos.</i>	<i>Menor vandalismo Creación de empleos</i>
<b>Jakarta</b>	<i>Alto</i>	<i>Hogar</i>	<i>Mejorada</i>		<i>Si</i>	<i>No</i>	<i>Baja</i>	<i>Mejorada</i>		<i>Menor Vandalismo</i>	
<b>Dakar</b>	<i>Alto</i>	<i>Comunal</i>	<i>Buena</i>	<i>Si</i>	<i>Alto</i>		<i>Baja (25% contribución comunidad)</i>	<i>Alta</i>	<i>Alta</i>	<i>Rápida cobertura</i>	<i>Creación de empleos</i>
<b>SA BoTT</b>	<i>Bajo</i>	<i>Comunal</i>	<i>Pobre</i>	<i>No</i>	<i>Muy Bajo</i>	<i>No</i>	<i>No se buscaba</i>	<i>Muy Baja</i>	<i>Baja</i>	<i>Promueve el pago por servicios</i>	
<b>SA KZN (Tanque BPD)</b>	<i>Incierto</i>	<i>Hogar</i>	<i>Buena</i>	<i>Mejorado</i>	<i>Alto (gratis al usuario)</i>	<i>Si</i>	<i>No se buscaba</i>	<i>No se buscaba</i>	<i>Alta</i>	<i>El agua se mantiene fria</i>	<i>Menores temores del público</i>



### 3.0 Desarrollando enfoques innovadores a través de alianzas

Esta sección examina cómo y por qué se desarrollaron los enfoques innovadores, los temas y obstáculos que surgen del proceso, y los papeles que jugaron los socios del proyecto.

#### 3.1 OBLIGACIONES E INCENTIVOS PARA LOS ENFOQUES INNOVADORES

La mayoría de los enfoques fueron desarrollados para enfrentar problemas específicos que no podrían resolverse a través de enfoques convencionales para la provisión de servicios, y para la cual el proveedor principal no tenía ninguna respuesta fácil. Entre los problemas tenemos:

- *Baja cobertura en asentamientos pobres*, como en Port-au-Prince.
- *Pobre recuperación de costos* asociado con malas relaciones con clientes pobres y la poca disposición de pagos. En Sudáfrica KZN esto persistió incluso después de que se habían proporcionado los servicios viables.
- *La necesidad de reducir los costos de capital* si es que la infraestructura iba a ser proporcionada en la escala necesaria - una consideración importante en Buenos Aires.
- *La necesidad de servicios accesibles económicamente para los más pobres*. Ésta era una necesidad urgente en los tres proyectos latinoamericanos.
- *El paso lento del desarrollo*. En Sudáfrica, se esperaba que se requieran 30-40 años para proporcionar un suministro de agua seguro a la población meta de Cabo Oriental.

El hecho que una necesidad o el problema exista no significa que necesariamente será solucionado; debe haber un incentivo para entrar en acción. En el caso de los proyectos focales, se dieron una variedad de incentivos formales e informales, entre los que podemos mencionar a:

1. *Obligaciones contractuales*. En concesiones dónde se han fijado metas explícitas con respecto a los servicios a los pobres, los operadores enfrentan multas (o por lo menos pérdidas de ingresos) si no aumentan la velocidad de desarrollo de infraestructura y/o mejoran la recuperación del costo. Esto, combinado con una gran población que no puede ser servida a través de medios convencionales, hace indispensable la búsqueda de un enfoque innovador. Buenos Aires y La Paz-El Alto son buenos ejemplos.
2. *Obligaciones de política*. Algunos gobiernos han adoptado una política explícita a favor de los sectores de bajos recursos, como en Bolivia. En el BoTT de Sudáfrica, la descentralización de responsabilidad del suministro de agua hacia los gobiernos locales hicieron que la opción de tecnología de pre-pago sea muy atractiva a las municipalidades involucradas que estaban preocupadas por sus cargas financieras.
3. *Necesidades comerciales*. Los operadores del sector privado necesitan aprender a proveer servicios rentables a los pobres, que constituyen el grueso de la población no servida en los países menos desarrollados. Siendo la participación del sector privado de gran escala todavía relativamente nueva, la mayoría de los operadores se encuentran en una curva de aprendizaje empinada y necesitan establecer su credibilidad si quieren sobrevivir y expandirse en este mercado. Tanto Vivendi en Sudáfrica KZN y Ondeo en Buenos Aires han comprometido fondos sustanciales a sus proyectos (\$750,000 en el caso de Vivendi), que ellos consideran como importantes inversiones en investigación.

4. *Imperativos políticos locales.* En Cartagena y La Paz-El Alto, los gobiernos municipales sentían la necesidad de satisfacer las demandas de sus potenciales electores.
5. *La preocupación de la sociedad civil* respecto a las necesidades de los pobres. En Dakar y Port-au-Prince, las ONGs iniciaron los proyectos en respuesta a la demanda de las comunidades de las barriadas y en el entendimiento que el gobierno solo no podría satisfacer sus necesidades en el futuro cercano.

Las experiencias de los proyectos focales sugieren que se pueden encontrar soluciones a los problemas de provisión de servicio cuando hay una presión real para hacerlo. El punto importante es que en estos casos la presión existió en la forma de objetivos organizacionales a favor de los pobres o de obligaciones contractuales. Esto resalta la importancia de incorporar los incentivos apropiados en el diseño del contrato para realmente asegurar que la alianza tri-sectorial beneficie a los sectores de menores recursos.

En una alianza tri-sectorial, diferentes socios responden a incentivos diferentes. Algunos de los proyectos focales han logrado un equilibrio exitoso en el que cada socio gana del enfoque innovador: una situación "ganar-ganar". El proyecto de Port-au-Prince resulta un buen ejemplo.

#### **SOLUCIONES GANAR-GANAR EN EL PROYECTO DE PORT-AU-PRINCE**

- ◆ *La empresa gubernamental, CAMEP,* se beneficia de un mayor ingreso con una administración relativamente simple, ya que por cada barriada solo hay un medidor, una factura y un pago virtualmente garantizado; antes del proyecto, los niveles de pago eran muy bajos.
- ◆ *Los comités de agua* se benefician a través de mejores servicios y logrando las ganancias suficientes para financiar mejoras de infraestructura adicional.
- ◆ *La ONG, GRET,* busca intereses más allá del sector agua. Facilita el desarrollo en un sentido más amplio al construir la infraestructura social y motivando la estabilidad política y social.

En otros casos, sin embargo, los incentivos para los socios no son completamente compatibles. En el Programa BoTT de Sudáfrica, los socios diferían en su percepción de quién era el cliente. Contractualmente, el cliente de la Agencia de Implementación del Proyecto (AIP) es el Departamento para Asuntos Hidrológicos y Forestales, pero para el Mvula Trust, un miembro del AIP, el principal cliente es la comunidad. Su enfoque de trabajo está orientado a la comunidad, y esto tiene implicaciones para el diseño del proyecto y la velocidad de implementación. Los socios informan que esto crea, en ocasiones, un poco de tensión, aunque los problemas no han sido insuperables.

### **3.2 IMPACTO DEL AMBIENTE EXTERNO**

El desarrollo de enfoques innovadores ha sido, en muchos casos, afectado profundamente por el ambiente externo que puede promover o restringir el éxito. Queda claro que los nuevos enfoques deben diseñarse con cuidadosa atención al contexto en el van a operar.

#### **Contexto de políticas**

En La Paz-El Alto, la política gubernamental a favor de los pobres fue una fuerza motivante detrás del desarrollo del sistema condominial cuya intención era proveer servicios económicos a los sectores de bajos recursos. En el Programa BoTT de Sudáfrica, por su parte, la política ha sido el factor dominante en la introducción e inminente traspaso de las piletas públicas de Bambamanzi.

### **EL IMPACTO DE LA POLITICA DEL GOBIERNO EN EL USO DE TECNOLOGIA PRE-PAGO EN SUDAFRICA**

El Programa BoTT fue desarrollado como una herramienta de implementación de tres imperativos de política de la era post-apartheid:

1. La necesidad de un rápido desarrollo de servicios de suministro de agua para una gran población peri-urbana y rural que no estaba servida (más de 15 millones carecían de un suministro seguro de agua).
2. Un Departamento para Asuntos Hidrológicos y Forestales (DWAF) recientemente reconstituido que enfatiza que la participación comunitaria debería ser central al desarrollo de infraestructura.
3. La responsabilidad de los servicios de agua y saneamiento fueron transferidas a los gobiernos locales, sin embargo no había la capacidad a ese nivel para implementar proyectos o administrar la operación y el mantenimiento. Se requería un mecanismo innovador.

Dentro de este marco, los administradores del proyecto (especialmente los del lado técnico) pensaban que la piletta Bambamanzi sería una opción tecnológica ideal para algunas comunidades rurales. Ofrecía un nivel básico razonable de servicio más simple y cobro garantizado; la administración comunitaria o municipal también se creía posible. En la práctica, el consumo de las piletas ha sido extremadamente bajo y han habido varias fallas técnicas que solo pueden ser solucionados por especialistas de la ciudad – una restricción costosa en localidades rurales remotas.

Independientemente de estos problemas, una nueva política nacional de agua convertirá en obsoleta la piletta pública Bambamanzi. A partir del 1 de julio del 2001, cada hogar tendrá derecho a una cantidad mínima (probablemente 6,000 litros) de agua gratis por mes. Todas las municipalidades deben implementar la política en dos años. En la medida que pocos hogares, o ninguno consuman hasta 6,000 litros por mes de las piletas públicas, no habrá la necesidad de contar con tecnología de pre-pago.

Interesantemente, la mayoría de los proyectos focales no han sido afectados por una medida de política que es común en los países menos desarrollados: la exclusión de asentamientos informales como receptores de los servicios del gobierno. En Port-au-Prince, por ejemplo, la empresa CAMEP normalmente no proporcionaba agua y saneamiento a las barriadas pero su Director estaba a favor de la iniciativa de GRET para el desarrollo de piletas públicas administradas por la comunidad y que se alimentaban de la red pública. En Dakar, aunque se debe obtener un permiso de la Sección de la Planificación Urbana en Dakar antes de poder desarrollar servicios para las barriadas, el estado tiende a regularizar estos barrios, en vez de demolerlos. Sólo en Buenos Aires se han reportado restricciones mayores ya que Aguas Argentinas tiene prohibido, por los términos de la concesión, trabajar en barrios que no sean reconocidos por las autoridades públicas o en áreas donde la propiedad de la tierra sea incierta. En Jakarta, a Thames Pam Jaya también se le exige no proporcionar conexiones a asentamientos ilegales.

La inestabilidad política, por su parte, y la politización de la provisión de servicios son problemas serios que dominan el ambiente de operación de algunos proyectos focales. En Jakarta esto ha creado un ambiente de riesgo e incertidumbre para Thames Pam Jaya, la empresa operadora.

A pesar de todas estas restricciones, las relaciones entre los diferentes involucrados han facilitado la provisión de servicio a las comunidades pobres. Una pregunta clave es si una alianza más concentrada hubiera podido reforzar estos impactos.

## **Restricciones Institucionales**

Donde han habido obstáculos institucionales al desarrollo de enfoques innovadores, los problemas más difíciles generalmente se han originado no en la sociedad civil ni con los socios del sector privado, sino más bien con el gobierno municipal. Mientras algunos socios están más que dispuestos a innovar y explorar las nuevas posibilidades, las municipalidades, en general, han estado menos dispuestas a desviarse de los enfoques normales. Esto puede ser porque ellos no tienen ningún incentivo (bajo la PSP) para innovar dado que, en la mayoría de los casos, ellos no se enfrentan a ninguna repercusión financiera por no proveer los servicios adecuados. También puede ser el resultado de una cultura institucional arraigado en reglas y procedimientos formales y una comprensible aversión a todo tipo de riesgo. Adicionalmente, pueden haber casos donde los enfoques innovadores se desvían notablemente de la propuesta original del operador privado; por esa variación, podría verse como un incumplimiento del contrato o por lo menos una solución menor a la requerida.

Independientemente de las razones para el conservadurismo municipal, éste puede crear un dilema para los socios del proyecto ya que se pueden crear altas expectativas para la comunidad en la fase piloto. En el proyecto de KZN Sudáfrica, el proyecto piloto “Tanque BPD” ha sido completado y hay un fuerte apoyo de la comunidad a los nuevos tanques de agua, pero aún no está claro si la municipalidad mantendrá el diseño modificado para los centenares de hogares a los que le gustaría tenerlos. La restricción aquí es probablemente más de tipo financiero que de actitud, ya que el dinero ha sido utilizado para instalar tanques al aire libre que resultaron poco aceptados, pero esto sólo refuerza la necesidad de asegurar que los enfoques innovadores sean viables a gran escala.

Ahora, en el lado positivo, algunos gobiernos municipales han jugado un papel favorable. En Buenos Aires, por ejemplo, la municipalidad de San Fernando ha sido una partidaria pro-activa del servicio de agua participativo, mientras en La Paz-El Alto, la municipalidad de El Alto cooperó con la implementación del enfoque innovador concediendo el permiso para excavar para la instalación del sistema condominial.

La baja capacidad municipal también ha influido en la concepción de enfoques innovadores en los proyectos sudafricanos. Bajo una política de descentralización, los gobiernos locales están asumiendo una carga de nuevas responsabilidades para las que muchos no están equipados financiera, técnica o administrativamente, y hay un poco de dubitación de asumir el cargo de nuevos esquemas de suministro de agua, sobre todo aquellos que pueden volverse una carga financiera. Algunos esquemas no son entregados a los concejos sino a las organizaciones comunitarias de base, sobre todo en áreas remotas, pero aquí, también, hay dudas serias sobre la habilidad (y motivación) de las organizaciones para proporcionar un servicio eficaz.

Los roles y responsabilidades formales también pueden limitar el alcance para los enfoques innovadores. En Dakar, las responsabilidades institucionales para el suministro de agua y saneamiento están separadas y no bien enlazadas. Aún faltan algunas oportunidades para la planificación e implementación holística, y aún falta incorporar el saneamiento en el proyecto de "eau populaire". En general, la alianza inter-sectorial debe por lo menos generar debate sobre las opciones potenciales, aun cuando éstas no sean adoptadas. La experiencia en varios de los proyectos hace pensar que esto si ocurre.

## **Regulación<sup>16</sup>**

Para aquellos enfoques innovadores desarrollados dentro de las concesiones (esto se aplica a los tres proyectos latinoamericanos más Marunda, Jakarta) el alcance para la

---

<sup>16</sup> A principios de 2002, el Cluster de Agua y Saneamiento del BPD publicará un documento que analice más profundamente la relación entre regulación y alianza.

innovación es determinado, en gran parte, por el regulador que define tarifas, precios y normas técnicas. En La Paz-El Alto, el regulador ha jugado, de varias maneras, un papel positivo, primero al permitir que se ejecute el proyecto piloto como una excepción a las reglas y normas actuales, y posteriormente al monitorear la concesión y representar los intereses del consumidor a través de su Oficina de Atención al Consumidor. No obstante esto, y a pesar del hecho que la tecnología usada es más barata que el alcantarillado convencional, la viabilidad de todo el proyecto y su alcance para la replicación está amenazada por temas de regulación técnica y financiera. La situación de La Paz-El Alto, Bolivia, es típica de muchos países en el sentido de que la fijación de la tarifa es guiada por consideraciones políticas y no económicas.

## **RESTRICCIONES REGULATORIAS EN LA PAZ – EL ALTO**

### *1. Precios y tarifas*

Los cargos máximos de conexión permitidos por el regulador son menores al costo real de la conexión y la adopción del enfoque innovador solo implica que la empresa pierde menos dinero: un promedio de \$46 menos en la conexión de alcantarillado y \$90 menos en la conexión de agua condominial, cuando se los compara con las conexiones convencionales. Volviendo al consumo, la situación es aún peor para la empresa. Una tarifa escalonada es utilizada con una tarifa básica de \$0.22 por m<sup>3</sup> por los primeros 30m<sup>3</sup>, comparado con un costo de producción (según la empresa) de \$0.40 - \$0.50 por m<sup>3</sup>. Con un 65 % de los residentes de El Alto consumiendo menos de 10m<sup>3</sup> y más del 96 % consumiendo menos de 30m<sup>3</sup>, las pérdidas son considerables y, de acuerdo a la empresa, el servicio no es viable ni en el corto plazo. *(Fuente: V. Foster, Water and Sanitation Program, The World Bank).*

### *2. Normas técnicas*

Aunque reconoce que el sistema condominial tiene efectividad de costos y es accesible, el regulador continúa preocupado de que no sigue las normas establecidas para el sector y considera algunos aspectos técnicos como sub-estándar. La ejecución del proyecto fue permitida en base a una solicitud directa del Vice-Ministro de Servicios Básicos pero el regulador claramente estableció que no permitiría ninguna replicación en otros lugares de La Paz-El Alto hasta que se acuerden normas aceptables para el diseño técnico, aportes de la comunidad, operación y mantenimiento y otros temas. El comité técnico del proyecto La Paz-El Alto es donde se discuten los temas entre los diferentes involucrados. Esta discusión intersectorial se alimenta de varios talleres, reuniones y documentos.

Al extremo opuesto del espectro, Jakarta sufre la ausencia total de un regulador, lo que exacerba los problemas de interferencia política e inestabilidad. La empresa anterior iba a convertirse en la agencia reguladora, pero esto se consideró inapropiado cuando se volvió accionista. Entretanto, la Asociación de Consumidores de Jakarta recibe, de vez en cuando, quejas de los consumidores individuales, pero no tiene un papel regulador formal.

Las restricciones de facturación pueden implicar otro problema. En Dakar, la empresa factura cada dos meses y no está dispuesto a adoptar arreglos más flexibles. Aunque esto no ha tenido un impacto directo en el uso de piletas públicas administradas por la comunidad, esto podría ser un obstáculo más adelante al empezar las conexiones domiciliarias en hogares de bajos ingresos para quienes será ahorrar para una factura bi-mensual. En Colombia la agencia reguladora nacional para agua y saneamiento ha impuesto un periodo mínimo de 28 a 32 días entre la lectura del medidor u la facturación, y esto podría bloquear la introducción de un ciclo de facturación más frecuente que ha sido propuesta por Aguas de Cartagena (al menos quincenal y, posiblemente, semanal) bajo el nuevo enfoque innovador. El

regulador, sin embargo, ha concedido el permiso para hacer una experiencia piloto. Casualmente, el marco regulador nacional en Cartagena está terminando su ciclo quinquenal y debe ser revisado a finales del 2001. La experiencia de El Pozón, si tiene éxito, podría influir en la modificación de las normas de facturación a nivel nacional.

En el lado positivo, la regulación en Senegal ha motivado indirectamente la demanda para un enfoque innovador. La reventa de agua municipal de conexiones privadas está prohibida en Dakar, por lo que no hay ningún mercado para los vendedores de agua. Sin embargo, la empresa permite la reventa de agua de piletas públicas administradas por la comunidad, lo que pasa ampliamente en la actualidad.

### **Factores sociales**

Las poblaciones servidas por los enfoques innovadores son principalmente urbanas o peri-urbanas y no son ni homogéneas ni estables, lo que crea grandes dificultades en la planificación de servicios comunales. En varios proyectos el personal teme por su propia seguridad cuando visitan comunidades pobres; el vandalismo de instalaciones públicas también es un problema común. La creación de una infraestructura social estable ha sido el desafío más grande en Port-au-Prince.

Muchos de los enfoques innovadores se desarrollaron en un contexto de actitudes públicas hacia los servicios gubernamentales que eran, en el mejor de los casos, ambivalente, y a veces abiertamente hostil. Entre las actitudes tenemos:

- *Desconfianza hacia agencias externas.* En Buenos Aires, una historia de promesas rotas dificultó la motivación de las personas en las primeras fases del proyecto; esto fue también una gran restricción en Cartagena y Port-au-Prince

#### **TRABAJANDO CON LA COMUNIDAD EN EL POZÓN, CARTAGENA**

En Cartagena, los residentes de El Pozón vienen de todo el país, al igual que de varios grupos étnicos y culturales, y la mayoría son “desplazados” – gente que ha sido desplazada de sus hogares por el conflicto armado, o la amenaza de conflicto, entre varios grupos para-militares. Esta experiencia ha creado una desconfianza colectiva hacia cualquier organización externa que intente relacionarse con ellos; superar esto es un proceso difícil y lento. Las campañas de educación y concientización financiadas por Aguas de Cartagena han ayudado, sin embargo, a “construir puentes” con los residentes.

- *Poca disposición de pago.* Esto ha afectado a la mayoría de los proyectos del enfoque, siendo La Paz-El Alto, quizás, la única excepción. En Port-au-Prince, las altas tasas de pago logradas a través del enfoque innovador reflejan no sólo que el agua era de menor costo, más segura y confiable (como en Jakarta), sino también el valor de trabajar estrechamente con la comunidad.
- *Oposición a la participación del sector privado de gran escala,* lo que es relativamente nuevo y a menudo polémico, en los países menos desarrollados. En Jakarta, hubo una significativa oposición pública a la concesión y el personal ha enfrentado serios problemas de seguridad en algunas partes de la ciudad. Ha habido también fuerte oposición sindical a la concesión. Muchos empleados anteriores de Pam Jaya trabajan ahora para Thames Pam Jaya pero ha habido una considerable revuelta industrial dentro de la organización; la relación entre la compañía y la municipalidad también ha sufrido tensiones.
- *Las altas expectativas públicas* son un factor importante en los proyectos de Sudáfrica donde el acceso a los servicios básicos es un derecho de la era post-apartheid. La piqueta pública Bambamanzi, el "Tanque BPD" y el enfoque de administración de clientes han sido todos diseñados para ayudar a

acelerar el proceso de desarrollo de una manera accesible, para que toda la población reciba por lo menos un nivel básico de servicio. Ellos también marcan un nuevo enfoque para la provisión de servicios en el que se tratan como clientes con derechos y obligaciones a grandes números de usuarios excluidos anteriormente.

- *La resistencia hacia tecnología poco familiar.* En El Alto, los residentes no estaban inicialmente dispuestos a aceptar el cambio de los tubos de alcantarillado de seis pulgadas hechas de hormigón, por nuevos tubos de menor diámetro (cuatro pulgada) hecho de PVC que ellos consideraron, por su apariencia, como un producto de menor calidad, poco higiénico e insuficiente para satisfacer sus necesidades. Después de varias pruebas y demostraciones básicas los residentes fueron convencidos; sin embargo, aunque no de forma sorprendente, continúa existiendo la resistencia de parte de los fabricantes de tuberías de concreto.

### 3.3 ELECCION DE TECNOLOGÍA

Bajo la mayoría de los enfoques innovadores, no se han ofrecido a los usuarios un rango de opciones tecnológicas. La excepción es el Programa BoTT de Sudáfrica; aquí se presentaron a las comunidades beneficiarias varias alternativas (donde existían opciones) que en algunos casos incluía las piletas Bambamanzi. En general, sin embargo, la selección de tecnología parece haber sido una cuestión técnica y financiera decidida por los socios del proyecto, aunque con los intereses de los consumidores de bajos recursos en mente. En algunos casos puede haber sido que sólo una opción era factible; ciertamente hay restricciones cuando se involucran a servicios de redes. Cualquiera sea la razón, la falta de alternativas parece no haber afectado el apoyo comunitario en la mayoría de los casos; la facturación y los pagos eran de mayor preocupación. Por ejemplo, en Port-au-Prince y Dakar, los altos niveles de uso y (en Port-au-Prince) el desarrollo adicional que fue posible por los cobros a los usuarios sugiere que la necesidad de la comunidad ha sido satisfecha efectivamente, aunque a un nivel básico (los proyectos no ayudan a los usuarios que desean una instalación domiciliaria). Sólo donde la tecnología ha sido poco familiar, poco confiable o ineficaz, se han reportado problemas. En La Paz-El Alto, se necesitó un fuerte componente de trabajo educativo y promocional para generar la demanda de sistemas condominiales e incluso se experimentó una fuerte resistencia de la comunidad al uso de tuberías de pequeño diámetro en los primeros proyectos de demostración. En el Programa BoTT de Sudáfrica, el Bambamanzi ha demostrado ser poco confiable.

#### **RESTRICCIONES PARA LA ELECCION DEL USUARIO EN LA PAZ-EL ALTO**

En La Paz-El Alto, el alto nivel de consulta con la comunidad en el proyecto El Alto (cuyo diseño fue ciertamente influenciado por la alianza) facilita una decisión informada de parte de los clientes potenciales sobre el nivel de servicio al interior del hogar (número de piletas, etc.), el modelo de administración, los costos y el nivel de participación. Cada hogar, por lo tanto, puede decidir si quiere o no estar involucrado en la adopción del enfoque innovador. Sin embargo, en la práctica la empresa acepta la solicitud de implementación solo si el 80% de los hogares están a favor. El hecho que el alcantarillado sea un servicio comunal, no domiciliaria, presenta claramente una restricción física para el grado de elección del usuario que puede ser aceptado; sin embargo, el regulador, tiene una cierta preocupación de que a algunos hogares se les niegue el acceso a una tecnología convencional.

#### **Operación y mantenimiento**

El éxito de un enfoque innovador puede juzgarse en parte por los resultados de su operación y mantenimiento. El cuadro general en este caso es bueno; la mayoría de

los siete enfoques implementados ha logrado buenos resultados, o por lo menos una mejora sobre los arreglos convencionales. Esto ha sido posible, sin duda, por un fuerte énfasis en la consulta con la comunidad, su participación y construcción de capacidad. Port-au-Prince y Dakar han sido particularmente exitosos a nivel terciario. Ambos proyectos han generado organizaciones de base comunitaria, han ofrecido incentivos positivos para los personajes clave y ha usado tecnología relativamente simple. Éstos y otros proyectos han visto una reducción en el vandalismo y han hecho viable la operación y mantenimiento a través de una mejor recuperación de costo.

En sólo dos casos se han reportado serios problemas de operación y problemas de mantenimiento. En ambos casos, los empleos de enfoques innovadores emplea tecnología non-normal:

- 1) *La pileta pública Bambamanzi* como es utilizado en el Programa BoTT de Sudáfrica ha resultado ser inapropiado para áreas rurales remotas debido a averías frecuentes que no pueden repararse dentro de la comunidad. Es posible que los problemas hubieran podido identificarse mucho más temprano a través de pruebas de campo antes de la inclusión en el programa.
- 2) *Alcantarillado condominial*. Aunque la tecnología en si ha demostrado ser efectiva, las primeras experiencias de mantenimiento son ambiguas. Se ofrecen dos modelos de mantenimiento diferentes a los consumidores potenciales. La primera es la “*Gestión Compartida*”, en la cual el hogar tiene la obligación de realizar el mantenimiento rutinario a cambio de un cargo de conexión reducido. En la otra alternativa, la empresa asume la responsabilidad por todo el mantenimiento, tanto fuera como dentro de los límites de la propiedad (aunque no dentro de la propia casa). De las 14 zonas completadas, los residentes en sólo tres de ellas han optado por el modelo de gestión compartida, pero muchos no realizan el trabajo de forma apropiada (lo que sugiere la necesidad de un permanente enlace entre la empresa y las comunidades). Han habido también problemas relacionados con el mantenimiento de las cañerías que atraviesan propiedad privada, debido a las ambigüedades legales sobre la propiedad de la tierra y el acceso. Se espera que estos problemas sean solucionables y que no amenacen la viabilidad global de la tecnología condominial en La Paz-El Alto.

### 3.4 DEFINIENDO ROLES Y RESPONSABILIDADES

Los roles y responsabilidades de los socios no siempre son asignados formalmente en el desarrollo de nuevos enfoques; el proceso ha sido, en algunos casos, más reiterativo y los roles pueden cambiar con el tiempo. En Port-au-Prince, el rol de GRET ha cambiado de ser un facilitador a ser un supervisor, ahora que las organizaciones locales pueden administrar y extender el servicio sin apoyo administrativo directo. En el Programa BoTT de Sudáfrica que desarrolla nuevos esquemas para su traspaso al gobierno local u organización de la comunidad, los roles y responsabilidades son definidos en cada fase del proceso. En algunos proyectos, la iniciativa para un enfoque innovador proviene de un sólo socio y los demás son incluidos posteriormente. En Buenos Aires, por ejemplo, el suministro semi-colectivo fue desarrollado originalmente por una ONG y luego fue adoptado por Aguas Argentinas que pudo darle la escala necesaria al enfoque. Hablando de forma general, sin embargo, en aquellos proyectos que se establecieron como alianzas formales, los roles y responsabilidades contractuales han sido seguidos durante el desarrollo de enfoques innovadores. Típicamente, el socio del sector privado facilita el proceso y trata directamente con los aspectos técnicos y financieros (tal vez usando consultores), mientras que las actividades "soft" como la consulta a la comunidad o la educación y concientización son asignadas a una ONG socia y/o especialistas contratados.

El rol de facilitación surge como particularmente importante en el desarrollo de un enfoque innovador. Esto queda demostrado claramente en La Paz-El Alto donde el

Programa de Agua y Saneamiento (PAS) no tiene ninguna función de provisión de servicio y, sin embargo, ha servido como un facilitador dedicado, un papel que proveyó un sustancial financiamiento apalancado por los donantes. Las implicaciones de esto para la replicación son consideradas en la sección 3.6. Con el inminente retiro del PAS, Aguas del Illimani ha asumido ahora el rol de facilitador primario del proceso.

Otro rasgo notable de los proyectos es que, mientras las alianzas tri-sectoriales pueden ser holísticas en su enfoque global, puede haber sólo un socio involucrado en el desarrollo cotidiano de un enfoque innovador. En el Programa BoTT de Sudáfrica, los roles de los socios son bastante distintos con un limitado grado de traslape. Dentro de la Agencia Implementadora del Proyecto, el Mvula Trust es responsable del componente de desarrollo institucional y social (DIS), mientras que los socios del sector privado tratan con los aspectos técnicos; ambos utilizan consultores ampliamente. En la práctica esto ha provocado una especie de división entre lo social y lo técnico en la planificación e implementación. La introducción de la piletta pública Bambamanzi fue una iniciativa principalmente de ingeniería que se enfocó en el potencial técnico de la piletta pública con quizás menor consideración de las circunstancias sociales, geográficas e institucionales en las que se usaría.

De forma similar, en Sudáfrica KZN el piloto del "Tanque BPD" empezó como una actividad de equipo que involucraba a todos los socios del proyecto pero después de la inicial consulta a la comunidad, la mayoría del trabajo -tanto los elementos de "software" como de ingeniería- fue ejecutada por una empresa de consultores técnicos contratada por Vivendi. El proyecto está ahora intentando desarrollar formas de trabajo más colaborativas y la propuesta de "enfoque en la administración del cliente es concebida como una empresa holística que involucra a todos los socios, incluso las municipalidades.

Los socios municipales son generalmente los involucrados menos activos en el desarrollo de enfoques innovadores, aunque ellos pueden solicitar su desarrollo y monitorear su progreso. En Cartagena, por ejemplo, la municipalidad no parece estar involucrada en el proceso en absoluto. Una razón para esto puede ser que, al ser accionista del 50% de Aguas de Cartagena, la municipalidad prefiere hacer sentir su presencia en el directorio. La baja capacidad técnica es también una explicación, pero los representantes de la empresa resaltan la constante rotación de oficiales como una restricción clave para el afianzamiento de un involucramiento permanente y constructivo de las autoridades municipales.

La división de roles y responsabilidades se ha desarrollado de forma diferente en las iniciativas más informales, dirigidas por una ONG, de Port-au-Prince y Dakar. Aquí, los roles no se definen por las áreas de especialización sino por los niveles de infraestructura. Por ejemplo, en Port-au-Prince, la empresa es responsable de la infraestructura primaria y secundaria, mientras que GRET ha facilitado tanto los aspectos sociales como técnicos del proyecto a nivel terciario.

Entre los factores que surgen como importantes en la asignación de roles y responsabilidades para el desarrollo de enfoques innovadores tenemos:

- 1) *Claridad.* Esto ayuda a prevenir la confusión, la duplicación o el abandono de tareas importantes.
- 2) *Flexibilidad.* Los acuerdos del proyecto deben ser suficientemente flexibles para acomodarse a los cambios de roles cuando sea necesario.
- 3) *Incentivos.* Es importante encarar las responsabilidades con los incentivos apropiados para que cada socio maximice su contribución.
- 4) *Complementariedad.* Los enfoques Innovadores son muy eficaces cuando capitalizan en las habilidades complementarias y recursos de cada socio.

- 5) *Innovación* Esto debe incentivarse y puede venir de cualquier lado. La alianza debe operar de manera que permita los aportes creativos de todos involucrados

#### **INCENTIVOS INCONGRUENTES EN EL PROYECTO DE DAKAR**

El proyecto de “*eau populaire*” en Dakar, el principal incentivo de la ONG ENDA es la oportunidad de garantizar servicios viables para los pobres. El operador privado, cuyo ingreso se basa en una tarifa plana por volumen, también tiene un incentivo para incrementar el número de piletas públicas e introducir un acuerdo de facturación más flexible ya que ambos pueden ayudar a incrementar su ingreso. Sin embargo, el operador no tiene autoridad para instalar infraestructura terciaria o modificar el sistema de facturación; éstas siguen siendo las funciones de la empresa pública, SONES. Como el ingreso de SONES se basa en una estructura tarifaria que produce relativamente poco ingreso de las piletas públicas, existe muy poco incentivo financiero (a diferencia del político) para desarrollar servicios para los pobres y un fuerte incentivo para servir a los clientes de mayor poder adquisitivo.

#### **Contratos con los clientes**

No sólo son los socios del proyecto quienes tienen roles y responsabilidades; también existen obligaciones para los usuarios del servicio y algunos proyectos establecen esto formalmente. En Cartagena el operador piensa establecer un “*Contrato de Condiciones Uniformes*”. Será un acuerdo firmado entre la Oficina de Relaciones Comunitarias de la empresa y cada hogar que use los servicios. Formalizará las obligaciones, responsabilidades y derechos relacionados con la administración y mantenimiento del sistema así como con el pago de facturas. Contratos similares también son firmados entre la comunidad y la empresa en Buenos Aires y La Paz-El Alto. En el Programa BoTT de Sudáfrica, antes de contratar un nuevo esquema, las responsabilidades de operación y mantenimiento son acordadas en un taller con todos los involucrados y establecidos en acuerdos tripartitos entre la municipalidad, PIA y la comunidad. En Port-au-Prince, se han hecho contratos entre la empresa CAMEP y los comités de agua individuales, quienes son responsables del pago por el consumo de agua en volumen y el mantenimiento de su red terciaria.

#### **Límites a la participación de la ONG**

Para muchas ONGs y organizaciones comunitarias de base (OCBs), el trabajo en alianzas con el sector privado y las agencias de gobierno es nuevo y puede provocar algunos problemas.<sup>17</sup> Primero, la ONG puede sentir que compromete su neutralidad, haciendo difícil para ellas criticar a los servicios públicos y cabildear para las mejoras. Segundo, pueden temer ser asociados públicamente con organizaciones con fines de lucro, sobre todo cuando la participación del sector privado es polémica para el público.

Las diversas historias sobre la participación de ONGs en los proyectos focales ciertamente resalta la necesidad de desarrollar cuidadosamente los roles de la ONG. Tratar a una ONG como a una contratista privada normal pueden no ser apropiado dada la naturaleza de la organización, su motivación y (en algunos casos) sus limitados recursos profesionales. Más aún, allí dónde está involucrado el trabajo de extensión, el contrato puede necesitar ser flexible en términos del enfoque de implementación (qué puede evolucionar a través del ensayo y el error) y del tiempo permitido para la finalización de las tareas basadas en la comunidad.

---

<sup>17</sup> Para un mejor análisis, por favor refiérase al Informe del taller sobre ONGs y a la Nota del Practicante sobre Contratando ONGs que pueden encontrarse en el sitio web del BPD ([www.bpd-waterandsanitation.org](http://www.bpd-waterandsanitation.org)).

Además de los arreglos contractuales, la magnitud de la participación de la ONG puede definirse también por las estructuras de toma de decisión dentro del proyecto focal. En ambos proyectos sudafricanos, Mvula Trust tiene un lugar en los foros de toma de decisión, pero en los demás proyectos, las ONGs cumplen un papel esencialmente operativo. En Port-au-Prince y Dakar, las ONGs facilitadoras tienen una buena relación activa con los proveedores de servicio en volumen, y un poco de influencia en ellos, pero su rol se encuentra esencialmente en el nivel terciario.

En algunos casos, la alianza empezó sin una socia ONG designada pero se incluyó una cuando surgió la necesidad, como ocurrió con MPDL en Cartagena. Una restricción común, sin embargo, ha sido la falta de ONGs locales convenientes, lo que dificultó el desarrollo de la participación de la sociedad civil. En Jakarta, Thames Pam Jaya tuvo que apoyarse principalmente en un representante de la comunidad elegido como su eslabón con los residentes locales, aunque luego un número pequeño de asociaciones de la comunidad también se involucró en la supervisión de los nuevos medidores a prueba de manipulación. El personal informó que la ausencia de ONGs locales viables constituyó una seria restricción; de haber habido alguna disponible, se podría haber hecho mucho más en las áreas de relaciones con el cliente, administración medioambiental y educación en higiene. También pudo haber sido posible facilitar las mejoras de servicio dentro de las casas, pasando de una pileta de patio a una red de instalación interna.

En Port-au-Prince, aunque el proyecto fue iniciado por una ONG internacional fuerte, había todavía la necesidad de una organización para trabajar estrechamente con la comunidad. Y dada la necesidad de encontrar un vehículo, GRET creó una nueva ONG, Fondation d'Appui aux Quartiers, con fuertes habilidades de "ingeniería social". Ésta se volvió la ONG líder en el terreno, aunque otras organizaciones han estado involucradas en la movilización de la comunidad y la capacitación de los comités de agua.

Incluso en los casos en que se encuentran ONGs calificadas, pueden haber difíciles dudas respecto a su legitimidad como representantes de la comunidad, sobre todo cuando son organizaciones internacionales.

### **3.5 REPRESENTACIÓN DE LA COMUNIDAD**

Independientemente de la presencia de una ONG socia, todos los proyectos focales han adoptado medidas especiales para habilitar la representación de la comunidad, reconociendo su importancia para el éxito de los enfoques innovadores. Estos mecanismos incluyen trabajando con, y a través, de:

#### **Líderes de la comunidad**

Algunos proyectos trabajan a través de líderes de la comunidad establecidos, sobre todo allí donde no existe OCBs adecuadas. Hay claramente riesgos asociados con este enfoque ya que los líderes pueden no ser verdaderamente representativos de los residentes locales, al estar motivados por una agenda política u otros intereses ocultos. Éste fue un tema importante en La Paz-El Alto donde los líderes en algunas comunidades estaban alineado con partidos políticos específicos. Algunos, sin embargo, demostraron ser campeones del desarrollo local y grandes partidarios del enfoque innovador, como ocurrió en algunas barriadas del proyecto de Dakar y en Jakarta.

#### **OCBs**

La mayoría de los enfoques innovadores ha motivado la representación directa a través de organizaciones comunitarias de base o comités, a menudo formados vía una ONG socia como ocurrió en Port-au-Prince. A veces las OCBs ya existían de alguna forma, como en Sudáfrica KZN donde los hogares beneficiados en el proyecto piloto de "Tanque BPD" fueron seleccionados por el Comité de Desarrollo de la comunidad.

### **REPRESENTACION COMUNITARIA EN EL PROYECTO DE PORT-AU-PRINCE**

Antes de construir una red en una barriada, la ONG Fondation d'Appui aux Quartiers (FAQ) realizó estudios de factibilidad técnica y social y evaluación de la demanda en estrecha colaboración con CAMEP. Se formó un comité, con representantes de todas las OCBs de la barriada, quienes eligieron el número y la ubicación de las piletas públicas a ser instaladas. El comité luego facilitó la construcción de la red y de las piletas, y, en colaboración con el contratista y el vendedor designados, organizó la operación y el mantenimiento. La formación de organizaciones representativas de la comunidad ha sido un logro clave del proyecto y ahora las comunidades beneficiarias son incluidas en los debates sobre la planificación de la ciudad y procesos de desarrollo.

Una pregunta importante para los socios de proyecto que trabajan con líderes de la comunidad y con OCBs es cómo asegurar que los miembros más pobres de la comunidad no sean marginados. No está claro cómo se logró esto en los proyectos focales.

#### **Mecanismos consultivos**

En algunos casos, los procedimientos para la consulta con la comunidad y su participación están incorporados en el ciclo del proyecto desde la planificación hasta la fase de mantenimiento. En el Programa BoTT de Sudáfrica, se introdujeron las piletas públicas Bambamanzi proyecto a proyecto dentro del marco de un ciclo de proyecto establecido. Esto empieza con la identificación de las necesidades y preferencias de la comunidad en un taller, luego del cual se forma una comité orientador de proyecto con miembros de la comunidad elegidos como el vehículo principal para la participación de la comunidad. Se programan varias reuniones posteriores dentro del ciclo del proyecto, incluso un taller multisectorial, antes de la contratación.

En La Paz-El Alto y Cartagena, el sector privado emplea "promotores sociales" para facilitar la consulta con la comunidad.

### **MECANISMOS DE CONSULTA EN EL PROYECTO EL ALTO**

Existe un continuo proceso de diálogo y participación con la comunidad antes y durante la instalación de los sistemas condominiales en El Alto. Esto se logra mediante visitas domiciliarias, asambleas comunitarias, reuniones informales, y talleres o eventos de capacitación. En un ciclo típico de proyecto que dura 5 meses, se realizan cerca de 10 reuniones o eventos por mes como parte del proceso normal de implementación.

Los clientes están representados formalmente por las “*organizaciones condominiales*”, que participan en todas las negociaciones oficiales con Aguas del Illimani. El proceso y requerimientos para formar estas organización condominiales están claramente establecidos en los documentos de capacitación del proyecto. Existen 325 organizaciones de este tipo dentro del proyecto piloto de El Alto, cuyos miembros son elegidos directamente por los hogares de cada barrio. Solo cinco han adquirido un estatus legal independiente, mientras que la mayoría está afiliado a una agrupación general de barrio conocida como “*Junta de Vecinos*”. Esto los hace susceptibles a influencias políticas y dificulta lograr una representación comunitaria neutral.

Además de este mecanismo formal, los clientes individuales pueden acudir a la empresa directamente en sus dos oficinas locales en el área del Proyecto piloto El Alto. Esto ha sido muy útil en el establecimiento de una abierta comunicación entre la empresa y sus clientes. Otro canal para la representación del cliente individual es la Oficina del Consumidor del regulador, pero está localizada en La Paz , lo que implica ciertos problemas para muchas personas de bajos recursos. Sin embargo el regulador, ha habilitado números telefónicos gratuitos (que funcionan desde cualquier teléfono público) y ha realizado campañas masivas para concienciar al público en general sobre sus derechos y responsabilidades.

Es interesante indicar aquí que, aunque ha habido un fuerte énfasis en los enfoques innovadores en la consulta con la comunidad y ha habido flexibilidad para acomodar las preferencias del usuario, se ha ofrecido muy pocas alternativas técnicas a los consumidores. Este tema es tratado más extensamente en la sección 3.7.

### **Unidades de clientes de bajo ingreso**

Algunos de los enfoques innovadores proponen arreglos institucionales especiales para facilitar el fácil acceso al proveedor del servicio para clientes individuales de bajos ingresos. Éste es un objetivo clave de la propuesta de "enfoque de administración de clientes" en Sudáfrica KZN. En Port-au-Prince, la empresa CAMEP estableció una unidad de usuarios de bajos ingresos hace algunos años. Esta iniciativa era independiente del enfoque innovador que se estudia pero la unidad ha sido ampliamente fortalecida por la colaboración de la empresa en el proyecto. Internacionalmente, las unidades de usuarios de bajos ingresos u "oficinas de atención al cliente" son más comunes bajo el amparo de contratos de arriendo o concesión de gran tamaño, como se ha hecho en Buenos Aires y, de alguna manera, en Cartagena. El valor de las unidades de usuarios de bajos ingresos en el afianzamiento de la replicación y la institucionalización de los enfoques innovadores es considerado en la sección seis.

El enfoque innovador adoptado en Cartagena combina varias de las estrategias anteriores

### **REPRESENTACION COMUNITARIA EN EL POZÓN, CARTAGENA**

Existen más de 18 asociaciones locales en El Pozón compuestas principalmente por usuarios de bajos ingresos con un número significativo de hogares dirigidos por mujeres; todas ellas están involucradas en el diálogo con Aguas de Cartagena. Desde el inicio del 2001 varios han ayudado en la implementación de campañas de educación y concientización.

Aguas de Cartagena resalta la importancia de las reuniones regulares con los líderes de la comunidad y el mantenimiento de un foro abierto para tratar y discutir diversos temas. De acuerdo a la empresa, por lo menos dos de estas reuniones se realizan cada mes, ya sea en forma de talleres o como un diálogo más estructurado en el que los residentes pueden tratar sus preocupaciones.

El principal canal de comunicación con la compañía es la Oficina de Relaciones Comunitarias de la empresa, que tiene un director exclusivo y cinco trabajadores sociales. La empresa utiliza ahora trabajadores sociales, muchos de los cuales provienen de organismos estatales, para continuar con el proceso de diálogo y consulta. La Oficina de Administración Comercial está también disponible para los clientes con quejas específicas o problemas de facturación.

### **3.6 MECANISMOS DE APRENDIZAJE**

La mayoría de los proyectos tratan el desarrollo de enfoques innovadores como un proceso de aprendizaje.

Para el sector privado, los posibles beneficios se extienden más allá del proyecto inmediato hacia futuras, quizás más grandes y comercialmente más atractivas, iniciativas en el sector. Para las ONGs también, el aprendizaje permite el desarrollo de proyectos más productivos y la posible replicación en otros lugares.

Para facilitar la expansión y replicación de enfoques innovadores, es importante que las lecciones aprendidas en el proceso se capturen y difundan. Inicialmente esto debe ocurrir dentro de la alianza que puede involucrar a grandes instituciones con centenares de personal pero la difusión hacia el gobierno y a una audiencia mayor es también valioso. Se han empleado varios mecanismos para promover el aprendizaje de los enfoques innovadores:

- 1) *Producción de informes y estudios de caso.* Varios socios de proyectos han hecho los esfuerzos importantes para documentar su experiencia en el desarrollo de enfoques innovadores. En La Paz-El Alto, el Ministerio de Servicios Básicos enfatizó la replicación e institucionalización del enfoque innovador desde el inicio, y el Programa de Agua y Saneamiento ha documentado el proceso rigurosamente. En Buenos Aires, la documentación del enfoque participativo es parte de una iniciativa mayor de Ondeo para desarrollar y documentar metodologías eficaces que puedan ser transferidas a otras concesiones, particularmente en su red de América Latina. La documentación es, en cierta manera, un ejercicio de relaciones públicas para los operadores privados, pero aún así es valiosa para permitir aprender lecciones y quizás aplicarlas en otros lugares. Existe, sin embargo, restricciones de costo y esto tal vez puede explicar en parte por qué hay tan poca documentación disponible de los enfoques dirigidos por ONGs Port-au-Prince y Dakar.
- 2) *Producción de programas de capacitación de personal y manuales que incorporen las mejores prácticas.* De nuevo, La Paz-El Alto proporciona un buen ejemplo. El Programa de Agua Saneamiento ha desarrollado módulos de capacitación que cubren diversos temas, incluyendo el ciclo del Proyecto El Alto, pasos de implementación, participación comunitaria y administración, educación en higiene, representación legal y formación de

comités. La meta es desarrollar un curso completo de capacitación que pueda incorporarse al plan de estudios del Sistema Nacional de Capacitación Básica.

- 3) *Revisión y reflexión regular.* Las reuniones colaborativas entre todos los socios pueden servir para identificar las lecciones aprendidas y promover su absorción en todas las instituciones involucradas. Existe una amplia variación en el grado de formalidad con que esto ocurre: en ambos proyectos sudafricanos el marco de colaboración es muy amplio y está bien definido, mientras que los proyectos dirigidos por ONGs en Port-au-Prince y Dakar se han desarrollado de una manera más informal. Esto, no obstante, ha resultado en la adopción del enfoque innovador por la empresa gubernamental en Port-au-Prince a través de su unidad de usuarios de bajos ingresos.
- 4) *Iniciativas de construcción de capacidad interna.* En Buenos Aires y Cartagena las empresas privadas han tomado una decisión consciente de construir la capacidad de sus unidades de usuarios de bajos ingresos e intentar eliminar la tradicional división entre aspectos sociales y técnicos de las operaciones de la empresa.

### 3.7 ARREGLOS FINANCIEROS

La recuperación de costo en los proyectos focales fue el tema de un anterior estudio del BPD<sup>18</sup> y los resultados no se repetirán aquí. Sin embargo, es importante considerar brevemente dos temas centrales clave para el desarrollo de cada enfoque innovador:

1. ¿Cómo fue financiado el desarrollo del enfoque innovador ?
2. ¿Mejóro el nuevo enfoque la viabilidad financiera de los servicios?

La tabla 2 resume las respuestas a estas preguntas para cada proyecto

**TABLA 2: VIABILIDAD FINANCIERA DE ENFOQUES INNOVADORES**

	<i>Cómo se financió el desarrollo del enfoque innovador?</i>	<i>El nuevo enfoque, ha mejorado la viabilidad financiera de los servicios?</i>
<i>La Paz-El Alto</i>	<i>Con apoyo de donantes.</i>	<i>Si: Los costos de capital son significativamente menores que el alcantarillado convencional, aunque los precios fijos de las conexiones hacen que la recuperación de costos sea imposible actualmente. La recuperación de los costos operativos está dificultada por la estructura tarifaria y el bajo consumo, pero los servicios son potencialmente viables.</i>
<i>Cartagena</i>	<i>A través de un préstamo blando (bajos intereses) del Banco Mundial que cubre la infraestructura física y los componentes sociales. El pago del préstamo lo haran la municipalidad y el operador.</i>	<i>No se sabe, ya que el enfoque aún está en desarrollo, pero existe una cierta preocupación de que los costos de cobro pueden sobrepasar el ingreso adicional de las comunidades de bajos ingresos. En la práctica, los costos de cobranza pueden ser subsidiados utilizando el ingreso proveniente de las áreas de mayores ingresos.</i>

<sup>18</sup> *Vea Resultados, Actitudes, Lecciones y Estrategias, BPD, octubre, 2000.*

<b>Buenos Aires</b>	<i>La matriz, Ondeo, ha invertido significativamente de sus recursos globales.</i>	<i>Si: a través de ahorros en los costos de una red más corta y conexiones semi-colectivas.</i>
<b>South Africa BoTT</b>	<i>BoTT financia la investigación y el desarrollo de los presupuestos operativos. Aunque ejecuta proyectos de capital, no opera los servicios.</i>	<i>No: debido al bajo consumo, altos costos de operación y mantenimiento y las fallas frecuentue.</i>
<b>South Africa KZN (Tanque BPD)</b>	<i>Financiado principalmente por Vivendi y Durban Metropolitan Water Services; también hay algún apoyo de donantes. El proyecto es una inversión de investigación y no busca un retorno financiero.</i>	<i>Los costos de capital son más baratos que la tecnología convencional, por lo que el tanque mejorará la viabilidad de nuevas inversiones. Sin embargo, el reemplazo de los tanques convencionales existentes puede resultar costoso y no producir ningún ingreso ya que los tanques y el suministro de agua es gratuito para el cliente.</i>
<b>South Africa KZN (Enfoque de Administración de clientes)</b>	<i>Financiado principalmente por Vivendi y Durban Metropolitan Water Services; también hay algún apoyo de donantes. El proyecto es una inversión de investigación y no busca un retorno financiero.</i>	<i>No se conoce, porque el enfoque recién será implementado.</i>
<b>Jakarta</b>	<i>De recursos de la concesión.</i>	<i>No está claro: los nuevos medidores cuestan más que los convencionales, pero la cobranza se ha incrementado substancialmente.</i>
<b>Port-au-Prince</b>	<i>Con apoyo de donantes.</i>	<i>Si: la comunidad además retiene una parte importante de los ingresos</i>
<b>Dakar</b>	<i>Con apoyo de donantes.</i>	<i>Si: la comunidad además retiene una parte importante de los ingresos</i>

La tabla 2 muestra claramente que casi todos los enfoques innovadores han logrado mejoras significantes en la efectividad de costo y en la viabilidad financiera, confirmando el valor de la innovación en el diseño del servicio.

### **Desarrollo del enfoque innovador**

En la tabla 2 también se puede ver que la mayoría de los enfoques innovadores fueron desarrollados utilizando fondos provistos especialmente en vez de provenir de los presupuestos de operación corrientes. En algunos casos los fondos de donantes o préstamos blandos, en otros el operador invirtió el dinero de sus propios recursos globales. Sólo en Jakarta el enfoque fue desarrollado sin financiamiento adicional, aunque los costos incurridos en la instalación de medidores a prueba de manipulación en vez de los medidores convencionales eran modestos comparados con los otros enfoques innovadores. Inevitablemente, la investigación y los proyectos pilotos implican costos por encima aquellos asociados con la provisión normal de servicio, por lo que quizás no es sorprendente que se hayan buscado recursos externos. Una pregunta más importante es saber si el desarrollo de un enfoque innovador sólo es posible con financiamiento externo; si ese es el caso, la capacidad de innovación en otros lados puede quedar limitada. Como respuesta, es

instructivo notar que en Buenos Aires y Sudáfrica KZN, Ondeo y Vivendi ya han hecho inversiones sustanciales de sus propios fondos. Esto indica que, dados los incentivos correctos, los socios del sector privado pueden estar dispuestos y ser capaces de invertir en un enfoque innovador que podría ahorrarles dinero a largo plazo. Los incentivos serán aun mayores si es que el fracaso implica multas o pérdidas de ingresos. En teoría, esto podría aplicarse también a las empresas públicas si estuviesen obligadas a operar de una manera efectiva en el costo y servir a todos.

Una pregunta que es más difícil de contestar es hasta qué punto los costos de desarrollo de un enfoque innovador tendrían que repetirse en cada lugar en el que el enfoque es implementado. Puede no ser necesaria realizar de nuevo la investigación tecnológica, pero los componentes más "suaves" como la movilización de la comunidad y la educación del usuario normalmente necesitarán ser realizadas de nuevo; y en algunos casos los costos de tales componentes pueden sobrepasar cualquier beneficio que logre el proveedor de servicio a través de un mayor consumo de agua o una mayor disposición de pago. No hay ninguna regla general aquí ya que los costos pueden variar enormemente según la localidad, la población a ser servida y la naturaleza de la innovación. Sin embargo, es interesante hacer notar que en La Paz - El Alto, Aguas del Illimani ha reducido los aspectos "suaves" del enfoque innovador desde que asumió el papel de facilitación del Programa de Agua y Saneamiento. Los costos de desarrollo (incluso la facilitación del proceso) eran considerables en este caso.

#### **COSTOS DE TRANSACCIÓN EN EL ALTO**

Es difícil evaluar el verdadero costo de desarrollar el enfoque innovador en El Alto, pero está claro que el financiamiento canalizado por el Programa de Agua y Saneamiento y su asistencia técnica fueron vitales en el desarrollo de varios aspectos del sistema condominial. De acuerdo al PAS, sus costos totales por la ejecución del programa desde 1998 al 2000 fueron de \$0.7 millones, que pueden distribuirse en esta tres categorías:

- Transferencia de conocimiento (55 por ciento);
- Capacitación de personal local (25 por ciento); y
- Actividades complementarias (20 por ciento).

Esta inversión contrasta con el total de \$1 millón en el mismo periodo como costos de construcción de los esquemas y la implementación de los componentes sociales y de capacitación (incluyendo la movilización comunitaria y la capacitación). Por lo tanto, los costos de facilitación parecen ser muy altos, aunque es de esperarse por la introducción de una nueva tecnología y una nueva forma de trabajo con la comunidad. Si, como parece probables, el enfoque es expandido a otras partes del país, los costos de transacción iniciales deberían ser mucho menores, aunque algunos componentes, como la capacitación y la movilización de la comunidad, tendrán que repetirse.

#### **Viabilidad de nuevos servicios**

Existen dos dimensiones de la viabilidad financiera de enfoques innovadores: viabilidad para el proveedor de servicio, y accesibilidad económica para el consumidor. Éstas dos dimensiones son consideradas abajo.

##### ***Viabilidad para los proveedores de servicio***

Dado los bajos niveles de cobertura, la pobre calidad del servicio y la mínima recuperación de costo que caracterizaron a los servicios antes de la introducción de los enfoques innovadores sería poco razonable que recuperen el cien por ciento de sus costos. Una pregunta más pertinente es si los nuevos enfoques, una vez

implementados, son más sostenibles financieramente que aquellos que han reemplazado. La respuesta, en la mayoría de los casos, es sí.

Ninguno de los proyectos buscan recuperar todos los costos de capital por la provisión de la nueva infraestructura. Esto probablemente sería poco realista, y, en cualquier caso, el gobierno puede considerar absolutamente razonable subsidiar una parte de las inversiones en infraestructura para las áreas de bajos ingresos, especialmente cuando la infraestructura en las áreas de ingresos más altos se ha proporcionado sin cargo. Es más, la instalación de nueva infraestructura puede facilitar el desarrollo de servicios que se sean más efectivos en el costo en el largo plazo. Por lo tanto, la mayoría de los proyectos focales, se apoyó en financiamiento del gobierno y/o de los donantes. Los costos de conexión son calculados por hogar, pero generalmente, en una proporción por debajo del costo real, mientras en el caso de servicios comunales, sólo el proyecto de Dakar busca recuperar cualquier costo de capital. Aquí la comunidad hace una contribución del 25% de los costos de la red de distribución local y las piletas públicas, y puede hacerlo en efectivo, en especie, o en ambos. Respecto a los costos de operación, el resultado es muy motivante. Las iniciativas dirigidas por ONGs en Port-au-Prince y Dakar son claramente viables y han estado operando por varios años; el enfoque innovador en Buenos Aires también ha tenido éxito reduciendo significativamente los costos de operación. Los enfoques propuestos de Sudáfrica KZN y Cartagena están también diseñados para mejorar la recuperación de costo, aunque en Cartagena se duda que los ingresos netos realmente se incrementarán. Otros dos enfoques se centran en la tecnología más que en los procesos de provisión de servicio. El “Tanque BPD”, si es adoptado en Sudáfrica KZN, será proporcionado gratuitamente a los usuarios, pero por lo menos es más barato que el anterior diseño que era poco popular. En Jakarta, mientras tanto, la introducción de medidores a prueba de manipuleo ha ayudado a mejorar el cobro de ingresos. Sólo en el Programa BoTT de Sudáfrica y en La Paz-El Alto los enfoques han resultado ser no viables financieramente, e incluso en este último esto podría modificarse por una revisión de las tarifas y cargos de conexión. El ambiente claramente tiene grandes implicaciones para la viabilidad financiera tanto del proyecto piloto como la de replicación posterior de los enfoques innovadores.

Algunos proyectos ya han podido establecer tarifas a niveles viables. En el Programa BoTT de Sudáfrica, por ejemplo, no hay una tarifa uniforme; la Agencia Implementadora del Proyecto (el consorcio) usa pautas gubernamentales para calcular una tarifa que cubra los costos estimados de operación y mantenimiento, basada en una predicción del nivel de consumo. Esto luego es propuesto a las municipalidades (o en algunos casos a la organización comunitaria de base administradora) quién puede o no aceptarlo. Con la llegada de la nueva política de agua gratis, sin embargo, pocos, si es que alguno, consumidores pobres estarán sujetos a las tarifas.

No obstante las restricciones externas, varios proyectos han tomado medidas para reforzar la viabilidad financiera de sus nuevos servicios. En Port-au-Prince y Dakar, por ejemplo, las ONGs pudieron negociar las tarifas para la re-venta de agua en las piletas públicas, lo que permitió recuperar costos de funcionamiento y mantenimiento al nivel del barrio a la vez que proveía valiosos ingresos a la empresa. Interesantemente, la empresa en Port-au-Prince no cobraba por el consumo en volumen, creyendo que ninguno de los comités pagaría. Sin embargo, GRET los persuadió de pagar en la creencia de que es importante establecer la relación proveedor de servicio - cliente. La empresa ahora factura regularmente. Ambos proyectos también han mantenido un número alto de usuarios potenciales por pileta pública a fin de asegurar que cada uno sea financieramente viable; en Dakar esto se hace estableciendo una distancia mínima entre cada punto de agua.

### ***Accesibilidad económica para los consumidores***

En la mayoría de los casos el enfoque innovador ha provisto un servicio que es más barato y más conveniente a los usuarios que el que reemplazó, sobre todo donde las

personas dependían de vendedores privados. Se ha introducido una variedad de medidas para mejorar la accesibilidad: los cargos de conexión han sido reducidos, o se permite su pago en cuotas o en forma de mano de obra, mientras que los pagos por consumo se han facilitado donde fue necesario a través de cobros descentralizados, sistemas de pago por uso, o de facturación frecuente que evitan la necesidad de ahorrar para las facturas periódicas. Las propias tarifas no son cobradas a los consumidores de bajos recursos y, en algunos casos, son subsidiadas. Se ha sugerido que los más pobres no son capaces de utilizar completamente el nuevo servicio en Dakar, pero la información no es suficiente para verificarlo.

Estas medidas se han presentado principalmente en respuesta a las consultas con la comunidad, y han sido generalmente bien recibidas por los usuarios. Sólo en dos casos el consumo promedio ha permanecido bajo, pero esto no parece ser el resultado de tarifas inaccesibles. En el Programa BoTT de Sudáfrica, el principio de pago aún no es aceptado totalmente, sobre todo en áreas rurales, y muchas personas siguen usando las fuentes libres como ríos y estanques. En todo caso las piletas públicas, han demostrado ser poco confiables y, al ser comunales, no están tan cerca a todos los hogares ni son tan convenientes como serían en una comunidad urbana de bajos recursos.

Al considerar los resultados financieros, es importante tener presente que los enfoques innovadores son, por definición, nuevos y sujetos a temores y aprehensiones que pueden reducirse con el tiempo. En Sudáfrica, donde la pileta pública Bambamanzi ha resultado tan problemática, los socios, a pesar de todo, consideran su introducción como una iniciativa positiva que ha ayudado a promover el principio de pago por los servicios y desarrollar una relación contractual entre los proveedores de servicio y los clientes, sin la cual los clientes no pueden hacer ninguna solicitud de mantenimiento ni de mejores servicios. (Es interesante mencionar que existen indicios de que la gente estaría dispuesta a pagar más por el agua si la provisión se hace a través de una pileta individual en el patio de la casa)

#### 4.0 Temas comunes en los enfoques innovadores

Aunque los enfoques innovadores difieren ampliamente en su alcance y objetivos, es posible identificar algunos temas comunes que pueden ofrecer pistas acerca de los ingredientes esenciales de la innovación exitosa en el diseño de servicios para los pobres.

1. ***Orientación al cliente.*** En todos los proyectos, los socios han reconocido el valor de la comunicación y la consulta con los consumidores pobres para informarles sobre el diseño del nuevo enfoque y desarrollar una relación proveedor de servicio-cliente en que ambas partes tengan derechos y obligaciones. Los enfoques innovadores también reconocen que esa provisión de servicio debe ser ofrecida en función a las condiciones físicas, sociales y económicas en las que viven las personas pobres. "Un solo tamaño no es para todos" y los enfoques tradicionales diseñados para consumidores de mediano y alto ingreso son a menudo inapropiados para los consumidores de menores ingresos. Las alianzas han logrado que las organizaciones involucradas reduzcan brechas en su entendimiento del contexto de pobreza y así ayudarán al diseño de nuevos modelos apropiados.
2. ***Cierto grado de participación de la comunidad.*** Varios de los proyectos promueven una participación activa de la comunidad en el desarrollo y administración de enfoques innovadores, a veces en forma de mano de obra comunitaria y a menudo a través de la formación de comités comunitarios. La experiencia de los proyectos indica que esa construcción de capacidad es necesaria tanto al nivel de la comunidad (como en Dakar) como dentro de las alianzas (como en el La Paz-El Alto) para crear un marco dentro del cual sea posible la participación de la comunidad.

3. **Arreglos institucionales a favor de los pobres.** Algunos de los proveedores de servicio (y las alianzas dentro de las que están trabajando) involucrados en los enfoques innovadores han sufrido cambios significativos para ser efectivos en el servicio a los pobres. En algunos casos los nuevos arreglos fueron establecidos desde el inicio (como en el programa BoTT), en otros, el cambio ha sido más gradual (como en Cartagena y Sudáfrica KZN). Las iniciativas particularmente importantes son:
  - a. **Hacer que la provisión de servicio sea accesible a los consumidores de bajos recursos.** La mayoría de los proyectos focales han tomado medidas para facilitar la comunicación entre los consumidores de bajos recursos individuales y el proveedor de servicio, cuyas oficinas pueden estar alejadas de los asentamientos más pobres en los enfoques convencionales. Cuatro de los ocho proyectos han establecido unidades especiales para los consumidores de bajos recursos, tres de ellos dentro de las grandes concesiones. Estas unidades han cambiado con el tiempo en un esfuerzo para hacerlas más eficaces.
  - b. **Adoptar enfoques holísticos** que evitan una división rígida entre las funciones "sociales" y "técnicas" . Los proyectos dirigidos por ONGs en Port-au-Prince y Dakar sobresalen como particularmente efectivas en este aspecto.
4. **Desarrollo de promoción, educación y concientización.** Todos los enfoques innovadores incluyen componentes de educación y concientización. Mientras algunos incorporan educación en higiene, el objetivo más común es capacitar a los consumidores sobre sus derechos y obligaciones para promover la recuperación de costo.<sup>19</sup>
5. **Búsqueda de la viabilidad financiera.** Aunque no todos la han alcanzado por completo, los enfoques innovadores reconocen la necesidad de servicios que sean económicos para los consumidores de bajos recursos y financieramente sostenibles. El desarrollo de un enfoque innovador, sin embargo, requiere tiempo y dinero, resaltando la necesidad de un sistema de incentivos apropiado que impulse a los proveedores de servicio hacer esta inversión.
6. **Progreso a través de la innovación.** En los proyectos focales, la alianza ha desarrollado una cultura de innovación y esto ha sido un ingrediente vital en el desarrollo de enfoques innovadores efectivos. Sin embargo, el alcance de la innovación depende del grado de flexibilidad del ambiente regulador. La falta de flexibilidad puede ser el obstáculo más difícil de superar, sobre todo cuando el proveedor de servicio tiene un acceso limitado a las autoridades que toman las decisiones.

Debe notarse también que algunos de los enfoques innovadores se desarrollaron dentro de un contexto de un gobierno municipal débil - y a veces inflexible. Si éste es un fenómeno generalizado, necesita ser tomado en cuenta al evaluar el alcance para el desarrollo o la extensión de nuevos modelos de provisión de servicios.

## 5.0 El valor de la alianza

Todos los enfoques innovadores funcionan dentro de una alianza institucional, sea bi - o tri-sectorial, y en cada caso esto ha jugado un importante papel habilitador. Existen varias dimensiones en la influencia de la alianza en el desarrollo de enfoques innovadores.

---

<sup>19</sup> Vea el informe BPD específicamente en educación y conocimiento en alianzas para un mejor análisis.

## 5.1 COMPLEMENTARIEDAD

La alianza reúne a las organizaciones/instituciones con diversas habilidades, experiencia, recursos, y acceso a la comunidad y a instituciones gubernamentales. En una alianza efectiva, cada socio llena los vacíos de capacidad de los demás para que la alianza pueda enfrentar un rango completo de tareas sociales, técnicas, administrativas y financieras inherentes al desarrollo de un enfoque innovador. Esto no debe sugerir que ninguna organización puede desarrollar un enfoque holístico por su cuenta; algunas ONGs pueden hacerlo muy bien si emplean un rango de especialización. Existen, sin embargo, restricciones cuando se trabaja aisladamente: la ONG puede no tener los recursos necesarios para ampliar la aplicación del enfoque; la empresa privada puede ser incapaz de negociar eficazmente con las mayores autoridades del gobierno por sí sola; la agencia gubernamental puede ser incapaz de cultivar una relación positiva con la comunidad.<sup>20</sup>

La complementariedad ha sido integral al desarrollo de muchos de los enfoques innovadores, pero es muy prominente en Port-au-Prince y Dakar donde el gobierno y las ONGs socias son responsables de diferentes niveles de infraestructura, al igual que en los proyectos sudafricanos donde las funciones del sector privado y de las ONGs difieren notablemente. Como se pudo ver, sin embargo, las alianzas no siempre se aprovechan totalmente de las oportunidades de una planificación holística y a veces la división social-técnico aún persiste. En el Programa BoTT de Sudáfrica, los ingenieros en el diseño prestaron demasiada atención al potencial de la tecnología de pre-pago y muy poca al ambiente en que sería usado. Un nivel mayor de consulta con otros miembros del consorcio podría haber revelado los problemas potenciales en la fase de planificación.

## 5.2 APRENDIZAJE INSTITUCIONAL

A través de las empresas de colaboración, los socios aprenden de cada uno y pueden ser más productivos en su propio campo; al final esto beneficia a los consumidores pobres a través de una provisión de servicio más efectiva. En Buenos Aires, por ejemplo, la empresa privada aprendió bastante de un proyecto anterior dirigido por una ONG que daba el servicio a consumidores de bajos recursos.

Cada socio involucrado en el desarrollo de un enfoque innovador puede tener diferentes, pero sustanciales, necesidades de aprendizaje. Por ejemplo:

- la empresa privada puede no saber comunicarse con, y dar el servicio a, los sectores de bajos recursos;
- la agencia de gobierno puede ser un organización completamente técnica que no entiende la importancia de la comunicación y la consulta con los clientes; y,
- la ONG puede no apreciar los riesgos y restricciones bajo los cuales tanto el gobierno como los socios del sector privado operan.

Muchos socios reportan el desarrollo de enfoques innovadores como una experiencia de aprendizaje positiva, tanto en lo que se refiere a las nuevas habilidades adquiridas como al desarrollo de una comprensión de las preocupaciones, incentivos y prioridades de otros socios.

---

<sup>20</sup> Algunos practicantes incluso sugieren que el trabajo en alianza con otros sectores facilita las relaciones dentro de un sector, por ejemplo de un departamento a otro dentro del gobierno y/o dentro de una empresa privada. Un ejemplo que se cita a menudo es el de dos oficinas gubernamentales (digamos el Departamento de Vivienda y el Departamento de Urbanismo) que tenían ciertas responsabilidades en agua y saneamiento, aunque no había ninguna coordinación entre ambas. Los socios fuera del gobierno forzaron un diálogo entre los dos socios internos. Pueden citarse ejemplos similares dentro del sector privado donde la comunicación entre departamentos, o firmas, responsables del diseño y aquellos responsables de la administración de los clientes era insuficiente.

### **5.3 DESARROLLANDO UNA VISIÓN COMÚN**

Al reunir representantes de proveedores de servicio y usuarios es posible reducir la brecha entre los dos y desarrollar una visión común de cómo deberían funcionar los servicios y qué opciones son las más apropiadas. Idealmente, esto resultará en contribuciones mutuas a favor de cada socio; una forma de sinergia. Nuevamente, el proyecto de Port-au-Prince es un buen ejemplo: el proveedor de servicio y los usuarios ganan con el enfoque innovador y por lo tanto lo apoyan.

### **5.4 EL PAPEL DE LAS PERSONALIDADES**

Es importante reconocer que generalmente son los individuos clave dentro de las alianzas quienes realmente hacen que las cosas ocurran. En consecuencia, los choques de personalidad también pueden impedir el avance. Por este motivo, estaría equivocado asumir que un cierto tipo de alianza puede reproducirse eficazmente, o que siempre será más eficaz que otro tipo; mucho depende de los personajes involucrados. Esto resalta la importancia de institucionalizar los enfoques eficaces cuando sea posible, para así reducir la dependencia en los individuos.

### **5.5 DOCUMENTACION**

Aunque muchas buenas iniciativas pueden surgir en el desarrollo de un enfoque innovador, las lecciones pueden perderse fácilmente si no son documentadas. Una ventaja de las alianzas tri-sectoriales es que, debido a las constantes negociaciones involucradas, tienden a destinar recursos a la documentación y difusión de las lecciones aprendidas, para que maximizar su valor para el sector. En La Paz-El Alto, en particular, un socio ha tomado la iniciativa para proveer recursos al proceso de documentación.

### **5.6 INNOVACION**

Las alianzas multi-sectoriales pueden proporcionar tanto un ambiente que promueve la innovación como los recursos necesarios para desarrollar los nuevos enfoques en su total potencialidad. En varios ejemplos el desarrollo de un modelo innovador empezó con la innovación por un tercero fuera de los sectores privado o público. Una vez que fue probado y considerado viable, y/o ganó una masa crítica de aceptación, el modelo fue adoptado por el operador privado quien le dio la escala necesaria.

### **5.7 EVITANDO PERDER OPORTUNIDADES**

No todos los proyectos han hecho un total uso de las oportunidades que puede proporcionar la alianza. En Jakarta, Thames Pam Jaya desarrolló el enfoque innovador por sí sola, y ha citado una incapacidad para identificar un socio adecuado de la sociedad civil como una gran restricción en la mejora de servicios en Marunda. Espera trabajar con ONGs en el futuro, cuando existan las organizaciones adecuadas, para reforzar el programa de educación y concientización, desarrollar un componente de educación en higiene, reducir el vandalismo y facilitar la mejora de las relaciones con los clientes. Una alianza así en Marunda tal vez pudo haber ayudado a calmar la sospecha pública, incrementar la participación de la comunidad y la búsqueda de un acuerdo con los sindicatos.

Los roles y responsabilidades formales también pueden limitar el impacto potencial de los enfoques innovadores. En Dakar, la empresa y el operador privado no tienen la responsabilidad del alcantarillado y por lo tanto no ha sido incorporado al proyecto de "eau populaire".

## 6.0 Institucionalizando enfoques innovadores

El valor final de un enfoque innovador se encuentra en su potencial para la replicación y la eventual institucionalización dentro de las operaciones del proveedor de servicio, tanto en el lugar piloto como nacionalmente, e incluso internacionalmente. Algunos de los enfoques - sobre todo aquellos desarrollados dentro de una concesión o contrato de administración - fueron diseñados teniendo en cuenta su replicación, mientras otros eran una respuesta a problemas locales específicos y como tales tenían ambiciones limitadas. No obstante, merece la pena considerar el potencial de todos ellos para la replicación e institucionalización.

De los nueve enfoques estudiados en este documento, dos están aún en desarrollo y por lo tanto no han sido probados. De los otros siete, uno no ha tenido éxito (la piletta pública Bambamanzi), pero el panorama que surge de los otros seis es, en general, animador.

En Buenos Aires, el enfoque participativo ya ha sido adoptado ampliamente dentro de la concesión, basado en los anteriores proyectos pilotos de ONGs y Aguas Argentinas en poblaciones más pequeñas. Las lecciones del enfoque participativo, y de otras formas innovadoras de trabajar con los sectores de bajos recursos, está siendo documentadas con el financiamiento de Ondeo con vista a su replicación en sus otras concesiones. En Jakarta, la introducción de medidores a prueba de manipulación en Marunda ha sido una experiencia de aprendizaje para Thames Pam Jaya y ha provisto la base para el desarrollo de un enfoque mejorado para su uso en otras localidades de bajos ingresos.

Port-au-Prince proporciona el ejemplo de replicación más exitoso hasta la fecha. No sólo se ha expandido el enfoque a 35 asentamientos, sino que la empresa también ha desarrollado una fuerte unidad de usuarios de bajos ingresos y ha estado adoptando ahora el modelo de "ingeniería social" para sus propios proyectos. Existe incluso la posibilidad de replicación fuera del sector de agua, con la empresa de electricidad que busca la guía de CAMEP para su trabajo en la barriadas. Se está redactando un nuevo contrato para saneamiento en el cual CAMEP y GRET están dispuesto a transferir las lecciones del proyecto de suministro de agua.

La replicación e institucionalización dentro de la concesión y a nivel nacional fue el objetivo desde el inicio en La Paz-El Alto, y para esto ha habido un gran énfasis en la documentación y difusión, incluyendo el desarrollo de un plan de estudios nacional de capacitación. En la actualidad, las normas técnicas están siendo revisadas y, si se logra un acuerdo con el regulador, se mejorarán grandemente las perspectivas para la replicación, a pesar de los costos de transacción y los cargos al usuario.

En Dakar, las estrategias para la adopción del enfoque por parte del operador o la empresa recién están empezando a ser discutidas. Parece existir algún potencial, aunque una restricción en la expansión puede ser la dependencia en la empresa y el operador para la supervisión técnica y el control de calidad.

En Sudáfrica KZN, el enfoque de administración de clientes aún tiene que ser implementado, pero la intención es claramente la replicación en toda el área del proyecto. En cuanto al Tanque BPD, la instalación de la tecnología es fácilmente replicable, al igual que el proceso de consulta por el cual fue desarrollado. Sin embargo, la disposición del concejo es incierta al igual que su capacidad financiera, en lo que respecta a la instalación de los tanques en los centenares de hogares afectados.

Un tema repetido en los proyectos focales es el establecimiento de unidades dedicadas exclusivamente a los clientes pobres: cuatro proyectos ya los tienen (aunque en el caso de BoTT la Agencia Implementadora del Proyecto no fue diseñado para ser un proveedor de servicio permanente) y un quinto podría

establecerse en Sudáfrica KZN. No es posible, en base a estos pocos ejemplos, sacar conclusiones generales sobre la importancia de esas unidades en facilitar la replicación e institucionalización de los enfoques innovadores. Los proyectos, sin embargo, nos proporcionan una visión sobre algunos beneficios y problemas potenciales. Las unidades para clientes de bajos ingresos son claramente beneficiosas para los consumidores pobres cuando esas unidades facilitan la comunicación con el proveedor de servicio y sirven como un "punto único" para el servicio al cliente. Un posible inconveniente, sin embargo, es que el grado de aprendizaje y cambio institucional logrado con el desarrollo de un enfoque innovador sea confinado a la unidad especial; las buenas prácticas pueden no ser mainstreamed dentro de la organización en totalidad. En Cartagena, por ejemplo, la Oficina para las Relaciones con la Comunidad ha construido substancialmente su capacidad al desarrollar el enfoque innovador pero constituye solo el dos por ciento de la mano de obra de la empresa; las lecciones aprendidas no han sido, hasta ahora, absorbidas por toda la organización. En contraste con esto, la unidad de usuarios de bajos ingresos en La Paz-El Alto fue disuelta y se consagraron considerables recursos a la construcción de capacidad en toda la empresa.

De todo lo anterior, varios factores surgen como importante para determinar el potencial para la replicación e institucionalización:

- 1) *Recursos financieros*. El esquema financiero involucrado en la adopción de algunos enfoques innovadores será claramente una restricción, dependiendo de los recursos de la entidad implementadora. Las alianzas pueden ayudar aquí proporcionando acceso a un rango diverso de fondos y creando un marco operativo creíble para su uso.
- 2) *Motivación de los socios gubernamentales*. El alcance de la innovación dependerá mucho del interés de los socios gubernamentales y el grado de flexibilidad que ellos están dispuestos a permitir en el diseño del servicio. El desarrollo de proyectos multi-laterales puede ayudar, al proporcionar un vehículo para influenciar las posiciones de los funcionarios del sector público.
- 3) *Ambiente regulador*. El impacto del ambiente regulador está claro; sin algún grado de flexibilidad, la replicación puede ser imposible o sumamente difícil. Esto es particularmente cierto en el contexto de contratos de concesión o administración donde pocas, si es que alguna, empresas privadas estarían dispuestas a arriesgarse a institucionalizar enfoques innovadores sin la aprobación previa de la entidad reguladora.

La lección principal de los proyectos focales parece ser "empieza con la meta en mente". En otras palabras, si se buscan la replicación y la institucionalización, este objetivo debe ser parte del diseño del enfoque innovador desde el inicio. El proyecto de La Paz-El Alto ilustra la cantidad de trabajo necesaria para preparar el terreno para la replicación, en términos de documentación, difusión, capacitación y cabildeo con autoridades gubernamentales. Allí y en Cartagena, los proyectos han logrado un nivel de influencia que puede producir cambios en la política gubernamental y en las normas. Pero esto requiere tiempo; se puede necesitar varios años para que un proyecto o enfoque se gane el nivel de respeto de las agencias gubernamentales que permita a los socios ejercer un poco de influencia sobre los procesos formales de toma de decisión - sobre todo en el caso de iniciativas dirigidas por ONGs. En estos casos hay mucho para decir sobre permitir que el proyecto y su relación con el gobierno crezca "orgánicamente", como ocurrió en Port-au Prince con gran éxito.

En conclusión, los proyectos focales proporcionan una amplia evidencia de que, cuando los modelos convencionales de provisión de servicio han fallado, la inversión en enfoques innovadores puede proporcionar beneficios sustanciales tanto a los proveedores de servicio como a los consumidores de bajos recursos. No todos los enfoques serán comercialmente viables en el corto plazo, pero aquellos desarrollados bajo el paraguas de una eficiente alianza bi- o tri-sectorial tienen una mayor posibilidad de ser exitosas.

BPD Water and Sanitation Cluster  
Prince Consort House  
27-29 Albert Embankment  
London SE1 7UB UK

Teléfono + 44 20 7793 4557

Fax + 44 20 7582 0962

Email [info@bpd-waterandsanitation.org](mailto:info@bpd-waterandsanitation.org)

Sitio Web [www.bpd-waterandsanitation.org](http://www.bpd-waterandsanitation.org)

WaterAid Registered Charity Number: 288701

**Reconocimientos**

*Editado por* Michelle Bell

*Diseñado por* Hoop. Email: [greensystemslimited@btinternet.com](mailto:greensystemslimited@btinternet.com)

*Traducido por* Ernesto Martínez. Email: [emartinezf@unete.com](mailto:emartinezf@unete.com)