

Informe del Taller Trisectorial del BPD
29 noviembre - 1 de diciembre de 2001
Bruselas, Bélgica
(Ken Caplan, David Jones y Tracey Keatman)

OBJETIVO DEL TALLER TRI-SECTORIAL - El objetivo principal del taller era que los practicantes de los proyectos lleguen a una serie de conclusiones sobre cuándo y cómo las alianzas entre los tres sectores facilitan la provisión de servicios a los sectores de bajos recursos. Para ayudar en este proceso, el taller empezó con el análisis de proyectos específicos, y continuó con observaciones más generales sobre cuándo las alianzas agregan valor. Luego los participantes examinaron de forma más cercana la mecánica de las alianzas (la estructura de gobierno, temas contractuales y el monitoreo y evaluación). Los Reportes de Análisis de Alianzas¹ formaron una parte crítica de la agenda durante el primer día. Distintas Notas de Practicantes (*Concibiendo y Administrando Alianzas*, *Percepciones de Alianza*, y otros disponible en inglés, francés y español) formaron la base para la discusión de los días dos y tres. (Como resultado del taller, completaremos estos informes y documentos externos y los difundiremos ampliamente.)

La creación de la declaración y los debates que llevaron a este proceso permitió a los participantes lograr el objetivo principal. Como mucho del trabajo de alianza, los "indicadores de resultados del taller" tal vez no capturan suficientemente la profundidad y alcance de los debates y la evolución que ha tenido lugar entre los compañeros del proyecto en el curso de los últimos tres años. Reunir a casi 50 participantes de los tres sectores, de ocho proyectos, en tres idiomas, para discutir los detalles de sus proyectos en alianza y los puntos conceptuales más finos de la formación y mantenimiento de la alianza habría sido inconcebible hace tres años.

El taller también sirvió como un importante ejercicio de construcción de equipos para cada uno de los ocho proyectos (de alguna manera, funcionaron como mini-talleres dentro del marco de un taller más amplio).

CONDUCCIÓN Y FACILITACIÓN - Jon Lane presidió el taller. Aparte de dos presentaciones externas (por Bárbara Evans sobre el diseño de transacciones en favor de los pobres y por Sophie Tremolet sobre la influencia de marcos reguladores en las alianzas) gran parte del taller se realizó a través de grupos de trabajo (divididos por proyectos, por sectores, por idioma, y por áreas de interés). (Se proporcionó traducción simultánea en las sesiones plenarias del taller en inglés, francés y español).

PARTICIPANTES DEL TALLER - 48 participantes (13 mujeres) asistieron al taller (cinco o más de 7 proyectos, con Cartagena representada por un participante). Como se solicitó, los participantes de los proyectos estaban íntimamente involucrados con el proyecto de la alianza en el terreno y la mayoría tenía algún entendiendo previo del trabajo del BPD. De esta manera los participantes pudieron hacer contribuciones significantes a los debates en lugar de venir "a aprender". Muy pocos participantes externos estuvieron involucrados. Julia Lewis asistió por el Grupo de Recursos de Conocimiento del BPD, Bárbara Evans del Programa de Agua y Saneamiento, Sophie Tremolet y Sara Browning de ERM, Marc Vezina del Programa Solidarite Eau, Stephen Turner y Virginia Roaf de WaterAid, y Thierry Van de Velde de Vivendi Environnement.

RESULTADOS DEL TALLER - un conjunto de recomendaciones (qué hacer y qué no hacer) de los proyectos tri-sectoriales, auto-crítica por parte de los equipos del proyecto, y análisis de cómo y cuándo las alianzas facilitan la provisión de servicios a los sectores de bajos recursos fueron los principales resultados analíticos del taller. Estos resultados serían

¹ Una serie de reportes internos que documentan las lecciones de los distintos enfoques de asociación de los ocho proyectos específicos.

incorporados en otros documentos en el futuro. Se preparó también una declaración que fue adoptada por los socios del BPD para ser, inicialmente, presentada a la Conferencia de Agua que se realizó en Bonn la semana siguiente.

Qué hacer y qué no hacer en las alianzas²

ANÁLISIS CRUZADO DE PROYECTOS- La agenda durante el primer día asignó bastante tiempo para que los socios de proyectos lleguen a conclusiones respecto a las fuerzas y debilidades de su propio proyecto. Se proporcionó, con antelación, a cada equipo de proyecto el Informe de Análisis de Alianza de un proyecto diferente. Luego de leer el documento, los equipos del proyecto se reunieron para discutir y analizar la experiencia del otro proyecto dentro de un marco de preguntas proporcionadas por el Secretariado del BPD.

Este ejercicio permitió a los equipos de proyectos "salir" de su propio proyecto para analizar un proyecto diferente y entender qué cosas funcionaron bien y qué cosas no tan bien. Esto sirvió como un ejercicio de cohesión para los equipos del proyecto y les permitió entender las diferentes perspectivas analíticas de sus colegas. Luego tuvieron la oportunidad de dar a conocer los resultados de su análisis al equipo del "proyecto analizado". Esto provocó un interesante debate entre los equipos de proyecto sobre qué constituye una alianza, cómo las alianzas pueden mejorarse, qué restricciones dificultan el enfoque de alianza, y qué impactos tuvo el enfoque de alianza en el terreno.

Luego los equipos de proyecto se reagruparon para discutir qué es lo que hicieron particularmente bien y que es lo que harían de forma diferente en su propio proyecto si tuviesen la oportunidad de empezar de nuevo. Los principales resultados de esta sesión sugieren que las alianzas deberían:

- Centralizarse en el monitoreo y evaluación de la alianza en si (revisando frecuentemente las comunicaciones, la difusión...)
- Asegurar un foro amplio para el intercambio de ideas antes de la implementación del proyecto (integrando grupos de involucrados que pueden ser influenciados pero no necesariamente ser participantes en la implementación del proyecto) y continuar con un proceso amplio de comunicaciones, difusión y concientización.
- Facilitar un claro entendiendo mutuo de las motivaciones y presiones de cada socio
- Definir formalmente roles y las formas en que los socios trabajarán juntos, pero evitando ser demasiado prescriptivo sobre quién hace qué y cómo debe evolucionar el proyecto
- Asegurar un enfoque más integral que incorpore otros elementos de alivio de pobreza (programas de vivienda, programas de educación, etc.)
- Asignar más tiempo para las etapas iniciales, entendiendo, sin embargo, que existe presión para producir resultados rápidamente (tal vez asegurando hitos modestos que muestren avance)
- Asegurar una mayor participación de los gobiernos locales

¿AGREGAN VALOR LAS ALIANZAS?

CONTRIBUCIÓN DE LAS ALIANZAS PARA LA "SOSTENIBILIDAD" DEL PROYECTO - El taller se dividió en tres grupos basados por sectores para analizar las siguientes preguntas:

- ¿Cómo las alianzas entre los tres sectores mejoran la sostenibilidad del proyecto ?

² Ver también [Flexibilidad por Diseño: Aprendizajes de Asociaciones Multi-Partitas en Proyectos de Agua y Saneamiento](#). BPD, junio 2001.

- ¿Cuándo la alianza no es necesaria, es inapropiada o contraproducente?

i) Cada grupo reconoció que se puede tener un fuerte argumento para las alianzas en las que cada actor ofrece competencias diferentes, y se pueden definir roles claros para cada uno. Si una alianza tiene éxito uniendo estas habilidades diversas, puede apuntalar los recursos de cada actor y así fortalecer la sostenibilidad del proyecto³.

Los diferentes actores pueden definir sostenibilidad de maneras diferentes - esto debe ser resuelto al principio para lograr un acuerdo sobre los objetivos de la alianza (y que el monitoreo y evaluación de impactos del proyecto sea eficaz). La alianza puede por sí misma reforzar la sostenibilidad ayudando a reforzar la legitimidad de las acciones de cada socio y su responsabilidad ante los demás, y fortaleciendo la apropiación del proyecto por parte de los socios.

Otra forma en qué los sectores creen que las alianzas pueden mejorar la sostenibilidad del proyecto es a través de los enlaces con la comunidad y la construcción de capacidad. Allí donde las instituciones políticas y legales son débiles, las ONGs pueden llenar parte del vacío para el beneficio de largo plazo de los proyectos. Como, lastimosamente, los marcos institucionales débiles son comunes, en muchos casos las ONGs pueden jugar un papel útil intermediando y enfrentando las necesidades comunitarias y sociales (y jugando un papel de mediador entre la comunidad y actores externos). Otros dos aspectos de sostenibilidad de proyectos mencionados pero poco explorados fueron la sostenibilidad técnica y operacional y la sostenibilidad financiera.

ii) El grupo del sector público señaló que la provisión de servicios de agua y saneamiento está gobernada por muchos temas específicos por países y por consiguiente se debe tener cuidado al hacer generalizaciones sobre cuándo y dónde la alianza es útil o no. Sin embargo algunos temas eran transversales a los proyectos focales del BPD:

- La alianza debe ser una herramienta y no un fin en sí mismo - si las alianzas no sirven los objetivos más amplios (produciendo un efecto multiplicador) entonces no son útiles⁴;
- Si la voluntad política abunda y hay sistemas políticos y legales fuertes, no se requiere que la alianza llene un vacío institucional y puede, por lo tanto, ser menos útil (aunque la alianza entre actores diferentes puede reforzar su responsabilidad dentro de cualquier sistema);
- Cuándo los proyectos son de pequeña escala, pueden no necesitarse todos los socios (un ejemplo es el sector privado internacional);
- Cuando se encuentra en el sector público una adecuada representación de los intereses de la comunidad, las ONGs pueden no ser necesarias.

Los socios de proyectos debatieron otros temas relacionados específicamente al papel de las ONGs y del regulador, pero como el tiempo permitió sólo una discusión superficial de cuándo la alianza es innecesaria, inapropiada o contraproducente, este tema necesita ser explorado con mayor profundidad.

MECÁNICA DE LA ALIANZA - Separados en grupos de trabajo pequeños, los participantes analizaron tres "Notas del practicante" en *Contratando ONGs, Estructura de Gobierno de la Alianza, y Medición de la Efectividad de las Alianzas*. Su tarea era determinar 1) si su experiencia confirmaba o contradecía la nota del practicante; 2) si la

³ El grupo del sector privado indicó que la meta final deberían ser los servicios sostenibles; en consecuencia, toda la alianza debería armarse con el fin de atender temas de sostenibilidad desde el principio (y si parece que la alianza no tiene probabilidades de mejorar la sostenibilidad, entonces no debería formarse).

⁴ Aunque existe algún debate sobre si las alianzas deberían finalizar y desaparecer y cuándo debería ocurrir esto y si, cuando finaliza una alianza, debería continuar algún tipo de diálogo hasta la finalización del proyecto.

nota era pertinente a sus organizaciones, alianzas, y sectores; y 3) formas de mejorar la nota. Los comentarios de los participantes se usarán para finalizar estos documentos para una mayor difusión.

Contratando ONGs⁵ - Los principales factores para considerar cuándo se contratan ONGs eran ,una comprensión clara de quién era el cliente (las ONGs perciben que el cliente es la comunidad en lugar de quien en realidad la está contratando); es la ONG capaz de contribuir a la elaboración del contrato desde el inicio; quién paga por el trabajo y cómo; si un MdE (qué se concentra más en el procedimiento que en el resultado) es más conveniente para las tareas que un contrato orientado a los resultados; cómo incorporar el "papel de mediador" de la ONG entre el proveedor y la comunidad; y cómo asegurar un diálogo más interactivo entre los diferentes actores que se base en el contrato, pero que no se enfocó solamente en él.

Midiendo la efectividad - El grupo de trabajo consideró a este documento particularmente desafiante basado principalmente en las dificultades de separar las alianzas del propio proyecto. La medición de los proyectos es relativamente fácil pero la medición de las alianzas involucra una reflexión cualitativa. Todos los participantes reconocieron la importancia de medir las alianzas y consideraron que el mejor lugar para empezar era la comprensión de los objetivos y expectativas de los diferentes actores. Los estudios de satisfacción son una herramienta principal para medir la efectividad de la alianza. Estas discusiones se plasmarán en un documento más preciso y más corto sobre los indicadores de alianza.

Estructura de gobierno - Este documento se presentó en forma de esquema con énfasis en por qué son necesarios los mecanismos de dirección y qué debemos esperar de ellos. Los participantes discutieron sobre la membresía apropiada (organizaciones y nivel de participación), tiempo (cuándo establecer los mecanismos de dirección), y evolución de las estructuras de gobierno. Los participantes determinaron formar un grupo de luego de que se complete el borrador de la Nota de Practicante para proporcionar experiencia real de proyectos para reforzar el análisis.

PRESENTACIONES

DISEÑO DE TRANSACCIONES Y LOS POBRES - Bárbara Evans del Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial hizo una presentación sucinta sobre el diseño de transacciones y los pobres - es decir cómo incorporar las necesidades de los pobres en el diseño de los contratos y procesos de reforma de la participación del sector privado (PSP). Ella empezó enfatizando la importancia del marco legal y político que gobierna el proceso de reforma, resaltando que los macro-factores a este nivel (por ejemplo temas de tenencia de la tierra, el marco institucional y regulador prevaleciente y los procesos de descentralización) definen efectivamente las "reglas básicas" dentro de las se hace que la selección específica respecto a cómo participa el sector privado.

La elección del tipo de contrato es crucial, ya que gobierna el tipo de incentivos que enfrentan los actores públicos y privados, y qué tipo de "palancas" diferentes están disponibles para promover la provisión de servicio a favor de los sectores de bajos recursos. Aunque se debate calurosamente sobre los pros y los contra de cada tipo de contrato (e incluso la definición de cada tipología), tres metas influyen en esta selección: i) lograr "el precio correcto" (es decir, establecer una tarifa barata que aún así dé los incentivos correctos al operador); ii) mantener los incentivos para que el operador invierta en la expansión del sistema; y iii) para ofrecer niveles apropiados de servicio.

Las opciones de contratos (desde solo administración, pasando por el alquiler de instalaciones hasta la concesión) varían en su potencial para satisfacer estas tres metas (y, en consecuencia, las necesidades de los sectores de bajos recursos): las concesiones son los

⁵ Ver <http://www.bpd-waterandsanitation.org/spanish/practice.htm>

más poderosas si son estructuradas correctamente, siendo el mayor desafío hacer que los sectores de bajos ingresos sean "financieramente atractivos" al operador (por ejemplo evitando situaciones en las que el actor privado enfrente desincentivos financieros si atiende a los sectores de bajos recursos). La necesidad de otorgar la exclusividad dentro de los contratos de concesión ha sido un tema de extenso debate - es probable que los pobres sean mejor servidos se incorporan a muchos proveedores en el diseño del contrato, y se anima a los grandes operadores para aliarse con pequeños proveedores independientes. La flexibilidad sobre metas de cobertura incentiva esto al igual que la flexibilidad sobre los estándares.

El cambio clave necesario para incluir mejor las necesidades de los sectores de bajos recursos en el diseño del contrato es mejorar la información sobre quienes son los pobres, cuales son sus expectativas y demandas, si ellos están dispuestos y son capaces de pagar por los servicios y cómo reciben estos servicios actualmente. El inicio de un proceso de diálogo antes de definir los contratos informarán mejor sobre los pobres urbanos a quienes diseñan los contratos y al sector público, y promoverá la innovación. Dicho diálogo puede establecer los cimientos para la educación continua y los programas de concientización. Sin embargo, para ser efectivo, este proceso necesita empezar hasta dos años antes que se licite el contrato, y es probable que sea bastante costoso (tanto en términos de tiempo como de recursos). Los tipos de alianzas que el BPD ha estado promoviendo deben informar mejor estos micro y macro procesos.

LOS MARCOS DE REGULACION Y LA ALIANZA - Viendo los impactos de la alianza en los marcos de regulación y viceversa, Sophie Tremolet presentó los resultados de ERM hasta la fecha de los estudios de proyecto. Los resultados sugieren que una razón clave para la formación de alianzas es superar una "restricción regulatoria" que dificulta la provisión de servicios a los sectores de bajos recursos (por ejemplo, las normas y estándares pueden ser demasiado rígidas, los procedimientos de facturación no consideran la forma en que los consumidores pobres pueden pagar, etc.) Los proyectos exhiben dos patrones distintos de relacionarse con estas restricciones. Un patrón es recibir una autorización para experimentar a través de programas piloto con la esperanza de que las restricciones regulatorias puedan cambiarse (como en el sistema condominial de La Paz-El Alto). La alianza sirve para propulsar las actividades del proyecto y proporciona una mayor legitimidad para cabildar y promover un cambio en las normas.

Un segundo patrón es trabajar a través de alianzas para pasara por alto una restricción regulatoria. Un ejemplo de esto pueden ser los esfuerzos de la empresa en Cartagena para trabajar con comerciantes de la comunidad y grupos comunitarios para facilitar una facturación más frecuente que si bien está prohibida por ley, es más aceptable para los hogares de bajos recursos.

Los resultados hasta la fecha apoyan fuertemente los marcos de alianza y sugieren que este tipo de arreglos deberían ser más intrépidos y ambiciosos desde el inicio para intentar influenciar los marcos regulatorios.

Las preocupaciones de los participantes se centran principalmente en el papel de las ONGs en el proceso (su legitimidad e influencia), el poder (o debilidad) del "regulador", y el desenchaje entre el "agente regulador" y quién en realidad cumple esa "función reguladora" en el terreno.

DECLARACIÓN CONJUNTA - Uno de los resultados tangibles del taller fue la elaboración de una declaración del Grupol de Agua y Saneamiento del BPD. La meta inicial de la declaración era la Conferencia del Agua de Bonn. Se entendió que varios grupos lanzarían sus declaraciones en Bonn, por lo que la declaración del BPD fue más para el uso de los participantes en Bonn que tenían algún conocimiento sobre el BPD. Esto era para asegurar que los participantes del BPD estuviesen "cantando la misma partitura". Para elaborar la declaración, se formó un pequeño grupo con un representante de casi cada proyecto. Este grupo se reunió varias veces para reunir ideas y luego, en una de las últimas sesiones del taller, se revisó el texto sugerido. La declaración resultante es la siguiente:

Alianzas multi-sectoriales - Una Parte Viable de la Solución

La innovación es necesaria urgentemente para proporcionar servicios de agua y saneamiento a comunidades de bajos recursos. Las alianzas proporcionan una parte viable de la solución. Al trabajar juntos, los sectores público, privado y de la sociedad civil pueden ser más efectivos que trabajando independientemente.

Nosotros, los socios de proyecto del Grupo de Agua y Saneamiento del Business Partners for Development, tenemos experiencia directa de trabajo en 8 alianzas multisectoriales a nivel local. (El Grupo del BPD es una red de más de 50 organizaciones de reputación distribuidas en los sectores público, privado, la sociedad civil y los donantes). Estas alianzas basadas en la comunidad desarrollan servicios de agua y saneamiento para los sectores de bajos recursos en 7 países en vías de desarrollo en Africa, América Latina, Asia Sud-Oriental y el Caribe.

Estas alianzas pueden lograr soluciones sostenibles. Ellas permiten extender la libertad de acción más allá de las limitaciones de grupos individuales. Dichas alianzas se mueven más allá de relaciones contractuales estrictas. Las consultas se vuelve diálogo; el diálogo se vuelve compromiso.

Las alianzas multi-sectoriales fuertes y concentradas son increíblemente demandantes. Requieren un fuerte compromiso, confianza y un entendimiento de que son relaciones dinámicas por naturaleza, y no estáticas. Para innovar, las alianzas requieren:

- Un enfoque centrado en la comunidad dónde los interesados locales estén directamente comprometidos;
- Una comprensión clara de las motivaciones y restricciones de los socios;
- Roles formalmente definidos, aunque flexibles, y estructuras sólidas para la toma de decisiones;
- Que las instituciones, no meramente los individuos, sean los socios; y
- que un foro amplio, reúna un grupo de involucrados más completo (de aquellos que no son necesariamente parte de la implementación del proyecto pero están interesados en o han sido impactados por el proyecto de la alianza).

Las alianzas no terminan cuando se instalan las piletas de agua o los baños han sido instalados - ellas aseguran las relaciones continuadas y fortalecen la responsabilidad. Nuestra experiencia confirma que las negociaciones constantes y el tiempo utilizado en desarrollar estas alianzas ponen a las comunidades dónde deberían estar - en el centro de su propio desarrollo.

<http://www.bpd-waterandsanitation.org>

ACTIVIDADES DEL GRUPO

DIFUSION - Una sesión breve se centró en cómo comunicar el mensaje a audiencias nacionales e internacionales. El Secretariado solicitó el apoyo de los participantes para determinar los métodos más apropiados para una mayor institucionalización y difusión de los resultados de sus proyectos y del BPD en general.

EL FUTURO DEL BPD - Marc Vezina presentó el pensamiento actual sobre el futuro del Grupo de Agua y Saneamiento del BPD. Aunque quedó entendido que los proyectos actuales pueden evolucionar en su propia manera, hay una amplia aceptación del trabajo del BPD hasta la fecha y la necesidad de algún tipo de foro internacional que continúe facilitando un mayor entendimiento respecto a las alianzas multisectoriales.

EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DEL TALLER - Al final de día, se le pidió a cada participante que llene un formulario de evaluación para identificar si se habían satisfecho las expectativas individuales y para determinar qué sesiones habían sido más útiles y cuales menos. Esto también les dio una oportunidad de hacer recomendaciones para los días siguientes. La percepción global del taller fue sumamente positiva. Se hicieron recomendaciones para mejorar algunas prácticas durante los tres días, como asegurar que los grupos de discusión en los que habían personas de distintos idiomas reciban facilitadores multilingües. Los participantes consideraron el análisis cruzado de proyectos del día uno no sólo como una forma interesante de examinar una experiencia de alianza diferente, sino también un método eficaz para recibir observaciones y comentarios de su propio proyecto. En el segundo día, algunos participantes mencionaron la difícil transición desde el análisis a nivel del proyecto hacia discusiones de conceptos globales como "sostenibilidad". Muchos participantes también comentaron que se deberían haber definido los conceptos y términos más claramente.

Entre las expectativas satisfechas se incluyeron: el valioso intercambio de información, mejores prácticas y experiencias; la oportunidad de interactuar y relacionarse con socios del proyecto y con los mismos grupos del sector; y "un sentimiento de ser parte de un experimento de alianza mundial - que sus experiencias serán al beneficio de todos aquellos que estén interesados en las alianzas". En general, los participantes encontraron el taller interesante, bien organizado y tranquilo. Los participantes sintieron que era valioso y personalmente satisfactorio el haber asistido, aunque algunos comentaron que sería difícil llevar lo aprendido a un nivel institucional dentro de sus organizaciones. La mayoría lo consideró valioso para sus respectivas alianzas ya que permitía un mejor entendimiento de las percepciones sectoriales y las experiencias alrededor del mundo y reforzaba el "enfoque de alianza".

Los participantes apreciaron grandemente el control de tiempo y la efectiva facilitación de Jon y estuvieron contentos con los arreglos logísticos y las instalaciones del hotel. Varios participantes comentaron que había una tendencia de dominación del idioma inglés y que una mayor facilitación en francés y español habría ayudado un poco. La representación fue variada pero también se habría beneficiado más de una mayor participación de representantes de la comunidad.