



SERIE DE NOTAS DEL PRACTICANTE:

Concibiendo y administrando alianzas

UN MARCO GUÍA

Autor David Jones

Escrito Julio 2001

El desarrollo sostenible es un imperativo global, y las alianzas estratégicas que involucran a empresas, gobierno y sociedad civil pueden presentar un enfoque exitoso para el desarrollo de comunidades alrededor del mundo. Business Partners for Development (BPD) es una red informal de socios que busca demostrar que las alianzas entre estos tres sectores pueden lograr más al nivel local que cualquier acción individual. El Cluster de Agua y Saneamiento del BPD ha estado trabajando con ocho proyectos de alianza alrededor del mundo para determinar la eficacia del enfoque de alianza proveyendo agua y saneamiento a los sectores de bajos recursos.

El objetivo de este documento es relacionar la iniciativa del BPD con el cuerpo existente de investigación sobre alianzas. El objetivo es resaltar los problemas importantes que se relacionan con tales alianzas y proporcionar unas guías de aplicación inmediata. Esto introduce temas como la formación de la alianza, la discusión de los objetivos de la colaboración, la instalación de estructuras de dirección, la delineación de roles y responsabilidades y la evaluación de los impactos de la alianza. Otra Nota del Practicante de esta serie examina los problemas específicos más a fondo (y los relaciona más directamente con ejemplos de los proyectos focales del BPD).

Introducción

Las alianzas tri-sectoriales reúnen a los sectores privados, públicos y a la sociedad civil en un esfuerzo para enfrentar el desafío de proveer servicios de agua y saneamiento a los sectores de bajos recursos. El principio básico de este concepto es que cada uno de estos sectores tiene algo valioso que contribuir y que, trabajando juntos, pueden lograr sus metas más eficazmente que trabajando individualmente.

El objetivo de la iniciativa del BPD es, por consiguiente, "animar un enfoque más integral en la provisión de servicios aunando las fuerzas y competencias de una variedad de donantes. Un enfoque.... es reconocer y animar la contribución del sector privado en la provisión del servicio, con gobiernos que faciliten el contexto para estas nuevas relaciones y donde las organizaciones de las comunidades y la sociedad civil proporcionen la función de apoyo crítico a un nivel local"¹.

El objetivo de este breve "punto de vista" es relacionar la iniciativa del BPD al cuerpo existente de investigación en las alianzas. Resalta los temas importantes respecto a las alianzas y provee algunas pautas de aplicación inmediata. Esto introduce temas como formación de la alianza, la discusión de los objetivos de colaboración, la conformación de las estructuras de dirección, la delineación de roles y responsabilidades y la evaluación de los impactos de la alianza.

Éste es esencialmente un documento introductorio que prepara el escenario para una serie de "puntos de vista" complementarios que examinan más a fondo los problemas específicos (y se relacionan más directamente a ejemplos de los proyectos focales del BPD). Entre los problemas se incluyen

¹ Publicación del BPD 'Flexibility by Design' (p2).

las estructuras de gobernabilidad de la alianza y sus implicaciones, la contratación de ONGs (en la búsqueda de una ONG socia y en la facilitación de su participación), la decisión sobre si una alianza es el "enfoque apropiado", y la medición de la efectividad de las alianzas.

Caracterizando las alianzas multisectoriales

Las alianzas multi-sectoriales² en las que el BPD está interesado son esencialmente "alianzas de colaboración" - caracterizadas por metas compartidas, cuya obtención involucra una nueva manera de hacer negocios o una reestructuración de la manera anterior de hacer las cosas³. Esto las diferencia de las otras formas de colaboración menos interactivas que, no obstante, son a menudo etiquetadas como alianzas, un ejemplo es el "patrocinio", por parte de una empresa privada o una fundación, del trabajo comunitario que realiza una ONG.

Aunque las alianzas tri-sectoriales en el sector de agua son quizás bastante nuevas⁴, las alianzas de colaboración se han experimentado exitosamente dentro de otros campos (como en el sector de salud y educación en los Estados Unidos). En consecuencia, ya existe un buen cuerpo de experiencia del cual se pueden extraer guías de acción y el qué hacer y qué no hacer de las alianzas y sus desafíos y oportunidades inherentes.

Varios investigadores han examinado las fases que ocurren comúnmente en las alianzas de colaboración y que pueden describirse como: *conformación, planificación, implementación, evaluación y sostenibilidad*.⁵

Conformación

Aunque a menudo no se lo toma en cuenta como se merece, uno de los principales hallazgos del BPD y de otras experiencias es que el contexto es de particular importancia. Por ejemplo, ¿el clima político, social y económico es propicio para la formación de alianzas? ¿El sector privado está dispuesto a asumir los riesgos adicionales dentro del clima de inversión actual, y las comunidades y

los actores gubernamentales locales son receptivos a la noción de participación del sector privado? ¿Cuál es la dinámica entre los políticos locales y las comunidades pobres - las ONGs son activas en el área y cuáles son los enlaces con la sociedad civil? Por lo tanto los actores que están considerando trabajar en alianzas deben prestar extrema atención al contexto y sus implicaciones, algo que aplica igualmente a actores externos que proponen soluciones en forma de alianzas⁶.

Asumiendo que el análisis contextual parece favorable a las alianzas, los impulsores del proceso inicial (ya sean actores locales o intermediarios externos) deben empezar 'mapeando el terreno' - determinando quienes son los actores, qué roles juegan actualmente, qué capacidad tienen para la alianza y cuáles son sus diversas motivaciones. Éste es un requisito clave extraído del documento del BPD 'Flexibilidad por diseño' que analizó la historia de las ocho alianzas de los proyectos focales de agua y saneamiento del BPD. La experiencia anterior también ha mostrado la necesidad de incluir involucrados con un cierto estatus - aquellos con autoridad para tomar decisiones y el poder para comprometer recursos, arrastrando a otros junto a ellos. Estos individuos deben representar a sus instituciones - conferidos con la autoridad, por sus instituciones, para comprometerse con la alianza- y con la capacidad de 'vender' la idea internamente. Aunque es mejor buscar una representación diversa de grupos de involucrados (en el sector de agua y saneamiento, se podría incluir a los actores privados grandes y pequeños, gobierno nacional y local, donadores, ONGs locales/internacionales, representantes de la comunidad y sindicatos entre otros), la limitación, al principio, del grupo a un pequeño número de involucrados con una comprensión clara de los resultados esperados, resulta bastante ventajoso. Los individuos también deben reunirse basados en un compromiso compartido (en el BPD éste es un

Del análisis interno del proyecto de Puerto Príncipe

“La fortaleza y compromiso de los individuos involucrados parecen haber sido un factor crítico en este proyecto. El dinámico liderazgo de CAMEP y GRET, las relaciones informales pero fuertes entre ambos líderes, y la actitud profesional de gerentes y personal involucrados particularmente en la última etapa del proyecto fortificaron e institucionalizaron las relaciones. El proyecto ha sido fortalecido al encontrar a la gente correcta y con la fortaleza apropiada para el trabajo.

² El BPD ha encontrado que las alianzas con las que está involucrado son flexibles, dinámicas y específicas al contexto. En consecuencia, pensar en una "plantilla tri-sectorial" es erróneo y el término alianza multi-sectorial refleja mayor lo que ocurre en el terreno.

³ Institute for Educational Leadership (IEL 1992):

‘Leadership for collaboration: A national dialogue’

⁴ Véase el Boletín BPD, Crystal Clear 4 – Septiembre 2000

⁵ Estas fases de alianza deben ser consideradas en forma separada y como diferentes de las fases de proyecto.

Extraído de ‘Collaborative Partnerships – a review of the literature’ (Karasoff):

http://www.dssc.org/pdp/textonly/chap_1.txt

⁶ Un análisis más detallado de la importancia del contexto para las alianzas del BPD puede encontrarse en el documento del BPD ‘Flexibility by Design’:

compromiso para trabajar juntos para proveer servicios a las comunidades de bajos recursos).

Tiempo

La experiencia interna y externa ha demostrado la necesidad de contar con “tiempo” durante la etapa de conformación – esto ayuda a construir confianza entre los diversos individuos y permite desarrollar un sentido común de apropiación.^a También es significativo el respeto mutuo por normas y valores, algo desafiante en el caso del BPD, dado el considerable contraste entre las prácticas de los diferentes sectores. El tiempo permite el desarrollo de “lenguaje común”, favoreciendo el entendimiento y respeto del cual se puede generar el elemento crucial de la confianza.^b Un facilitador externo o “intermediario honesto” pueden ser los catalizadores del proceso.

^a (discutido en mayor detalle en ‘Flexibility by Design’: time for partnership building)

^b Karasoff, Blonksy, Perry & Schear (1996): ‘Integrated and collaborative services: a technical assistance planning guide’

Aunque parece obvio, otras investigaciones⁷ han descubierto que el éxito de una alianza de colaboración depende del grado en que los miembros tienen la habilidad para comprometerse y ver que el trabajo redundará en su propio interés (un hecho digno de ser notado al momento de estructurar los marcos de dirección apropiados y los mecanismos de aplicación).

Planificación

La fase de la planificación se arma en función a la definición de los objetivos de la alianza y la

discusión de la probable estructura de dirección. Éste debe ser un proceso flexible, enfocado en las metas a largo plazo de la alianza, un proceso que puede medirse por el progreso hacia un conjunto de indicadores de éxito definidos conjuntamente. La investigación en alianzas típicamente documenta el desarrollo de una visión común, la redacción de una declaración de misión, la agrupación de recursos, la ejecución de “evaluación de necesidades”, y el desarrollo de un plan estratégico que perfile resultados, metas, objetivos y estrategias. Durante este proceso los roles y responsabilidades de cada socio son discutidos. El plan de aplicación debe luego indicar las metas mutuas de la alianza.

Dentro de los proyectos focales del BPD ese enfoque tan deliberado en la planificación y el proceso no ha sido la norma. Se ha hecho poco análisis interno para considerar explícitamente los incentivos individuales de cada socio con el objetivo de incluirlos en el plan de colaboración junto a las metas de la alianza. El enfoque natural de las alianzas ha estado dirigido a la mejora de la provisión de servicio, aunque esto se ha hecho

solamente a través de una coordinación de actividades ad-hoc en lugar de ser parte de una gran estrategia, luego de una valoración de necesidades explícita. Ningún proyecto focal cuenta con indicadores que hayan sido acordados, lo que dificulta la evaluación del avance y la revisión objetiva de los beneficios de estar dentro de una alianza.

La investigación sobre alianzas reconoce esta tensión entre el enfoque en el proceso y el enfoque en la tarea. Reconoce que la colaboración requiere equilibrar ambos, sin embargo dado que

Proyecto focal KwaZulu Natal

El proyecto focal es un proyecto experimental que explora soluciones innovativas de A&S. Los objetivos generales están bien documentados y se dividen en 7 componentes de “Tareas”: i) enlace con la comunidad; ii) ambiente del proyecto; iii) educación y concientización; iv) actividades técnicas; v) administración de clientes; vi) monitoreo de concientización, conocimiento y comportamiento, y vii) informe y comunicación de actividades del proyecto y sus resultados.

El proyecto estableció un Grupo de Dirección (altos representantes de los socios) y dos Equipos de tareas – uno para Durban u otro para Pietermaritzburg. Los equipos de tareas se enfocan en la implementación y delegan el trabajo a ‘Gerentes de Componente’ y ‘Gerente de Tareas’.

Durante las etapas de “planificación” luego del Memorando de Entendimiento se firmó un Acuerdo de Cooperación formal, que detalla los roles, responsabilidades y las estructuras de dirección de la alianza piloto.

es el proceso el que gobierna la efectividad con la que se ejecutan estas tareas, descuidar el proceso en el favor del resultados es una estrategia arriesgada. Éste es verdad especialmente cuando los eventos externos introducen tensiones adicionales en la alianza; esto ocurre a menudo debido a la naturaleza política del suministro de agua y saneamiento. Los procesos utilizados para la toma de decisión, resolución de problemas y comunicación deben ser, por lo tanto, flexibles y adaptables⁸. Esto es importante para solucionar las inevitables tensiones entre socios - algo a lo

⁷ Mattesich & Monsey (1992): ‘Collaboration: What makes it work – a review of research literature on factors influencing successful collaboration’

⁸ Mattesich & Monsey (1992)

que puede contribuir un proceso bien diseñado y transparente.

Las comunicaciones informales juegan un papel importante, algo que se ha podido ver dentro del BPD. Éstos pueden sostener la comunicación formal de la alianza y contribuir al diálogo y respeto mutuo entre socios. El contacto regular entre los involucrados en todos los niveles es considerador esencial para una colaboración exitosa - esto no debe confinarse a individuos en particular sino que debe permear a través de las instituciones para promover la aceptación y la apropiación.

El papel importante que juega el liderazgo también se reconocen debidamente en la literatura. Según varias fuentes, este liderazgo debe ser compartido para ser totalmente eficaz⁹. Los líderes deben tener experiencia en "colaboración" y demostrar visión y compromiso. Aquellos que además son vistos como "intermediarios honestos" son un activo adicional

Implementación

La implementación es "el proceso de reunir a socios, compromisos, y capacidades en un esfuerzo de poner en acción las metas y objetivos de la alianza. Esto involucra varias actividades, incluyendo: la modificación o desarrollo de nuevas políticas; el desarrollo de pautas programáticas; la modificación de los roles y descripción del trabajo; y la modificación de las estructuras de la provisión de servicios"¹⁰. Ésta es una parte clave para poner el enfoque tri-sectorial en práctica por los proyectos focales. El análisis de los ocho proyectos muestra diferentes sectores asumiendo roles diferentes en cada uno, en lugar de existir un "modelo" de división de roles y responsabilidades por sectores que se aplica a todas las situaciones. Esta variedad es el resultado lógico del trabajo con recursos existentes en el terreno y de la reacción a situaciones políticas y socio-económicas particulares a cada proyecto.

En la fase de implementación se establecen las estructuras de dirección que se discutieron durante la planificación. Éstas también varían considerablemente entre los proyectos focales del BPD - algo que ofrece interesantes ejemplos de comparación <ver Nota del practicante sobre "Estructuras de dirección">. Una diferencia significativa es el nivel en el que la gobernabilidad de los diferentes proyectos se formaliza. Algunas alianzas son formalizada dentro de los Memorandos de Entendimiento y tienen Grupos de Dirección, Equipos de Tarea, etc. Estos arreglos han sido caracterizados como "rasgos

críticos de arreglos formales de alianzas"¹¹ y generalmente especifican los compromisos, roles y responsabilidades de los socios. Otras alianzas de proyectos focales son mucho menos formalizados, y se apoyan principalmente en el contacto entre individuos. Aunque esta informalidad implica un elemento de flexibilidad, no proporciona una manera determinante de enfrentar tensiones entre socios o impactos externos. También reduce la transparencia que provee una estructura de alianza formalizada, puede limitar la aceptación institucional e impide la enmienda apropiada de agravios o desacuerdos.

Otros problemas relacionados a la gobernabilidad incluyen la responsabilidad (ya sea ante otros socios o, con más frecuencia, a su propia institución) y la construcción de capacidad. Este último es un factor importante a medida que se requieren nuevas habilidades para el proceso de conformación de alianza - la experiencia ha mostrado que la capacitación de personal es una estrategia clave para construir las alianzas de colaboración.

Evaluación¹²

La evaluación del impacto de las actividades de la alianza es muy importante, aunque difícil. Aunque los proyectos focales del BPD generalmente tienen buena experiencia en el monitoreo del resultado de trabajo (sobre todo el sector privado), ellos están menos acostumbrados a aplicar estas habilidades a las alianzas. Los roles y responsabilidades claros son necesarios para determinar quién es responsable de qué, y los mecanismos acordados mutuamente para medir el rendimiento son importantes. Aquí los contrastes en los puntos de vista sectoriales pueden ser significativos - por ejemplo las ONGs normalmente trabajan en marcos temporales más largos. El aspecto de desarrollo institucional y social (DIS) de la provisión de agua y saneamiento es también es más difícil de 'medir' y propone un desafío para aquellos más acostumbrados estrictamente a disciplinas financieras o de ingeniería.

Dada la complejidad que introduce la alianza, la necesidad de "resultados claramente articulados se vuelve central para el proceso de evaluación"¹³. Estos resultados deben reflejar las metas individuales de cada socio si se introducen los incentivos correctos para la alianza. De esta manera la negociación de estos resultados (los objetivos) y los medios para lograrlos se vuelven la plataforma central del proceso de la alianza. La

⁹ Melaville, Blank & Asayesh (1993): 'Realizing the vision: a five stage process (Together we can)'.

¹⁰ Karasoff et al (1992), Melaville et al (1993)

¹¹ Melaville et al (1993)

¹² Se puede encontrar más sobre evaluación dentro de un marco de alianza y sobre indicadores en la Nota de practicante sobre Indicadores de Alianza.

¹³ Melaville et al (1993)

coordinación para esto es difícil, ya que aunque sea tentador discutir los resultados desde muy temprano, mientras la alianza todavía está en la fase de 'formación', esa negociación tan explícita puede ser contenciosa lo que puede llevar a disipar el tema. Sin embargo, si los objetivos de la alianza no están claros y ni han sido mutuamente acordados, es mucho más probable que surjan tensiones durante la fase de la evaluación. Estos problemas no son únicos al sector de agua y saneamiento y otras investigaciones han enfatizado las siguientes preguntas: "¿quién escoge los resultados y quién es responsable por lograrlos? ¿Cómo se medirán los resultados? Cuáles son las medidas justas de éxito?"¹⁴.

Sostenibilidad

La sostenibilidad es un problema vital para la provisión de agua y saneamiento, dados los numerosos ejemplos de soluciones de ingeniería que fallan debido a la poca atención que se le presta a la "infraestructura social"¹⁵. Esto ahora es reconocido ampliamente por actores en el sector del agua y saneamiento, y se están investigando extensivamente formas para mejorar la sostenibilidad. El creciente énfasis en el DIS es un reflejo de esto, al igual que la voluntad de los actores de los sectores público y privado para incluir "en el circuito" a ONGs y a la sociedad civil <vea el cuadro recortable sobre alianzas BoTT>. Los temas de mantenimiento en consecuencia, deben ser tratados al inicio del proceso de conformación de alianza y no se los debe dejar para el final - particularmente si los fondos externos han jugado un papel importante. La investigación en otros campos ha descubierto que "el rol que cada actor juega en la estructura de dirección de la alianza es clave para el compromiso futuro. A menos que un socio "tenga un fuerte interés propio y haya sido un miembro activo (de la alianza), es improbable que se haga un compromiso futuro"¹⁶. En consecuencia, "las estrategias formales y planes para la sostenibilidad deben ser tratados como un componente esencia para el plan general de la alianza"¹⁷ - esto es especialmente verdadero en los servicios de agua y saneamiento donde los roles de los diferentes actores pueden variar considerablemente durante la vida del proyecto, y el tema de financiamiento externo y construcción

¹⁴ Schorr (1994): "The case for shifting to results-based accountability" (in 'Making a difference: moving from outcome-based accountability for comprehensive service reforms').

¹⁵ Vea 'The Challenges of Providing Urban Sanitation' en el Boletín BPD Crystal Clear (Segunda edición)

¹⁶ Gardner (1996): "Beyond collaboration to results: hard choices in the future of services to children and families"

¹⁷ Karasoff et al (1996)

El proyecto focal BoTT: énfasis en 'sostenibilidad'

El BoTT está dirigido principalmente a comunidades pobres y pequeñas pueblos de muy bajos recursos. Uno de los principios claves que subyacen al esquema es que la sostenibilidad solo puede lograrse al involucrar activamente a las comunidades y los gobiernos locales en todas las etapas del proyecto. Además de dar un mejor uso a los recursos del sector privado, BoTT en consecuencia, intenta mejorar la capacidad dentro de las instituciones, comunidades y concejos a fin de seguir un enfoque integrado y participativo en el desarrollo del proyecto.

de capacidad dentro de las comunidades es a menudo central.

Barreras

La alianza trae consigo compromisos y un cambio a la forma usual de hacer las cosas - por consiguiente es natural que existan ciertas barreras. Es importante reconocer estos probables impedimentos y construir las estrategias para enfrentarlos a fin de que la alianza funcione efectivamente.

Los *individuos* juegan un papel clave preparando y administrando la alianza, y, por tanto, la actitud es un elemento crucial que ha sido enfatizado por la investigación. Esto es natural dados los cambios requeridos por las alianzas tri-sectoriales y los enfoques contrastantes que son tradicionalmente asociados con los sectores público, privados y de la sociedad civil. Los sentimientos de "miedo, apatía y cinismo", han sido documentados, al igual que cierta aprehensión. Éstos puede deberse a diferencias filosóficas, a una falta de entendimiento (debido a diferentes idiomas profesionales), diferencias en la cultura organizacional y experiencias previas con alianzas "fracasadas". Todo lo anterior se refleja en cierta magnitud en la experiencia del BPD. "Más aún, las diferencias en normas culturales y de la comunidad puede crear malos entendidos y, finalmente, sentimientos negativos si no son enfrentados por el grupo"¹⁸.

Nuevamente, aprovechando el primer momento de la construcción de la alianza, aunque quizás una barrera en sí misma, ciertamente facilita la comprensión y las relaciones más lisas en el largo plazo.

¹⁸ Karasoff et al (1996)

Las *instituciones* también son importantes para las alianzas - las barreras que surgen a este nivel se relacionan tanto a la estructura organizacional/burocrática de los socios como al propio proceso de colaboración. En otros contextos, las normas de acreditación y profesionales se han visto como un impedimento - paralelos dentro del BPD (por ejemplo cuando los códigos profesionales, estándares y normas técnicas han demostrado ser inapropiados para el desafío de servir a personas de bajos ingresos) han detenido la innovación e incrementado los costos. La renuencia para comprometer recursos incluso dinero y tiempo para la construcción de la alianza (en vez de insumos al proyecto) ha demostrado ser otro problema para algunos de los proyectos del BPD. El reconocimiento de la necesidad de recursos compartido para un mayor desarrollo de la alianza extenso puede ofrecer una estrategia de solución. Temas legales relacionados con la confidencialidad y responsabilidad también han sido barreras en otros lados. Esto también se aplica al BPD, sobre todo cuando los operadores privados enfrentan multas contractuales y por lo tanto son renuentes a aumentar los riesgos trabajando a través de las alianzas. Las barreras del proceso también son un problema. Entre los que se han podido documentar tenemos: mala planificación, falta de información (o renuencia a compartir información); falta de liderazgo; involucramiento desigual de los miembros; falta de compromiso y publicidad negativa. Todos éstos también tienen paralelos dentro del BPD y necesita ser tratados a través de una buena dirección y una estructura cuidadosa siguiendo las pautas presentadas anteriormente en este documento.

Aspectos críticos de las alianzas

- **una visión compartida** del cual surge una **misión claramente acordada**. Esto provee un **lenguaje común** para articular la misión del grupo al exterior y provee un marco para guiar futuras acciones
- **metas comunes** que son beneficiosas a todos los socios y están bien definidas, y son **concretas y alcanzables**. Las metas deben ser **compartidas y medibles**
- clarificación de los **roles y responsabilidades** de cada miembro para llegar a las metas
- **responsabilidad compartida** y autoridad para lograr las metas de la alianza - los miembros deben ser aquellos que tienen **autoridad de decisión** dentro de su organización y tiene experiencia relevante
- una estructura de dirección que apoye la toma de decisión conjunta
- el proceso de toma de decisión debe haber sido acordado por todos los socios para ser efectivo
- el trabajo colaborativo es diseñado para **utilizar la pericia de cada socio** en la relación colaborativa – un enfoque de equipo sinónimo de alianzas interdisciplinarias (que funcionan mejor dentro de una atmósfera y estructura que apoye la **cooperación y la interdependencia**)
- un **plan conjunto** que describe las metas, objetivos, resultados deseados y estrategias (al igual que el proceso de **implementación y evaluación**).
- **Recursos compartidos** comprometidos por la organizaciones en colaboración (un indicador clave de progreso en un emprendimiento de colaboración).

{adaptado de ‘Collaborative Partnerships – a review of the literature’ (Karasoff):
http://www.dssc.org/pdp/textonly/chap_1.txt}