



Flexibilidad por Diseño: Aprendizajes de Asociaciones Multi-Partitas en Proyectos de Agua y Saneamiento

Preparado conjuntamente por Ken Caplan, Simon Heap, Alan Nicol
Janelle Plummer, Susan Simpson, John Weiser

Elaborado en Junio 2001

BPD Grupo de Agua y Saneamiento
c/o WaterAid
Prince Consort House
27-29 Albert Embankment
Londres SE1 7UB UK

Teléfono + 44 20 7793 4557
Facsímil + 44 20 7582 0962
Email bpd@wateraid.org.uk
Página web www.bpd-waterandsanitation.org

Business Partners for Development

El desarrollo sustentable es un imperativo global, y las asociaciones estratégicas entre empresa, gobierno y sociedad civil pueden representar un enfoque exitoso para el desarrollo de comunidades alrededor del mundo. Business Partners for Development (Socios Empresariales para el Desarrollo) es una red informal de socios que intenta demostrar que las asociaciones entre estos tres sectores pueden alcanzar mayores logros a nivel local que cualquiera de los grupos actuando individualmente.

Sin embargo, entre los tres sectores, las perspectivas y motivaciones son muy variadas, y lograr un consenso a menudo resulta difícil. Diferentes procesos de trabajo, métodos de comunicación y enfoques para la toma de decisiones son obstáculos comunes. No obstante, cuando estas asociaciones tri-partitas funcionan, las comunidades se benefician, los gobiernos trabajan con más eficacia y la empresa privada hace ganancias, dando como resultado una situación en la cual todos se favorecen, lo cual constituye el fin último del BPD y sus divisiones, o grupos.¹

EL GRUPO DE AGUA Y SANEAMIENTO²

El Grupo de Agua y Saneamiento tiene como objetivo mejorar el acceso a un agua limpia y un saneamiento efectivo para el creciente número de comunidades urbanas necesitadas en los países en desarrollo. Al trabajar en asociación se presume que los gobiernos pueden asegurar la salud de sus ciudadanos con agua limpia y saneamiento efectivo y a la vez repartir la gran responsabilidad financiera y técnica; el sector privado puede cumplir efectivamente con sus obligaciones contractuales y al mismo tiempo asegurar la sustentabilidad financiera a largo plazo; y las comunidades pueden ganar una verdadera voz en su desarrollo.

El Grupo de Agua y Saneamiento trabaja con ocho proyectos específicos alrededor del mundo, la mayoría de los cuales existían antes que el Grupo. El enfoque para extraer información con la cual poder analizar la eficacia de las asociaciones tri-partitas es un enfoque triangular: 1) apoyando investigaciones orientadas hacia la asociación sobre elementos temáticos del proyecto (recuperación de costos, educación y concienciantización, etc.); 2) creando foros para analizar los beneficios y retos intra-sectoriales (sociedad civil, sector público y privado) de trabajar tan íntimamente con organizaciones de otros sectores; y 3) documentando la evolución de las asociaciones en proyectos específicos.

LOS PROYECTOS ESPECÍFICOS

El Grupo apoya el aprendizaje y luego divulga los hallazgos mediante hojas informativas, una página web y otras publicaciones claves para compartir ampliamente la mejor forma de hacer las cosas.

- 1) Suministro de agua potable y sistemas de cloacas en el cuarto El Pozón, Cartagena, Colombia.
- 2) Mejoras en el suministro de agua para el Distrito Marunda, Jakarta, Indonesia.
- 3) Reestructuración de servicios públicos de agua en barrios, Puerto Príncipe, Haití.
- 4) Desarrollo de servicios de suministro de agua y saneamiento para poblados urbanos marginales, La Paz y El Alto, Bolivia.
- 5) Soluciones innovadoras de agua para distritos necesitados, Buenos Aires, Argentina.
- 6) Servicios sustentables de agua y cloacas en áreas necesitadas, Cabo Este y Provincia Norte, África del Sur.
- 7) Gerencia de servicios de agua, Durban y Pietermaritzburgo, África del Sur.
- 8) Mejora y expansión de redes locales de agua, Dakar, Senegal.

¹ Los cinco grupos del BPD incluyen: la Asociación Global para el Desarrollo de la Juventud, la Asociación Global de Seguridad Vial, el Grupo de Recursos Naturales, el Grupo de Agua y Saneamiento y el Grupo Conocimiento como Recurso (el cual reúne y disemina las lecciones aprendidas de los cuatro grupos temáticos para audiencias más amplias).

² En el contexto de este reporte, los términos BPD y Grupo de Agua y Saneamiento son usados indiferentemente. A pesar de que las metas de los otros grupos del BPD son las mismas, los enfoques han variado ampliamente.

Resumen Ejecutivo

El BPD (Socios Empresariales para el Desarrollo) fue creado para examinar la eficacia que tienen los enfoques tri-partitas para el desarrollo, incorporando las fortalezas y capacidades de inversionistas públicos, privados y de la sociedad civil. En una época en la cual muchos actores del sector de agua y saneamiento están revisando los impactos de la pobreza, la asociación, la participación de la comunidad, y la participación del sector privado, el Grupo de Agua y Saneamiento ha estado trabajando directamente con ocho proyectos alrededor del mundo para reunir estos distintos elementos. El objetivo es entender la dinámica de los enfoques de una asociación tri-partita, particularmente en lo que se refiere a servicios para comunidades necesitadas. Los ocho proyectos específicos varían en cuanto a su alcance, algunos con componentes de mayor concesión en el proyecto o contratos gerenciales mediante los cuales el sector privado es el principal proveedor de servicio; otros incorporan diferentes sectores para facilitar el papel del sector público como operador principal. Las ONGs participan en muchos de los proyectos, mas no en todos, igual que los benefactores.

Este reporte sintetiza los hallazgos de una serie de reportes internos que documentan las lecciones de los distintos enfoques de asociación de los ocho proyectos específicos.³ Los enfoques de asociación tri-partita son relativamente nuevos y en consecuencia, los impactos a largo plazo aún están por determinarse. Dados los hallazgos hasta la fecha, este reporte síntesis tiene como propósito tratar lo siguiente:

De los ocho proyectos específicos del BPD, ¿qué hemos aprendido sobre la eficacia de las asociaciones tri-partitas?:

**¿Son efectivas en el suministro de agua y saneamiento para los necesitados?
¿Cómo y cuándo?**

¿Son efectivas en la creación de procesos en los que los necesitados tengan una voz sustentable?

Para el Grupo de Agua y Saneamiento del BPD, quizás el mayor reto ha tenido que ver con el término ‘tri-partita’ en sí. Muy a menudo, el término ha traído consigo ciertas expectativas e implicaciones – bagaje ‘triangular’ que distintos grupos de inversionistas han desafiado. ¿Dónde caben en este modelo inversionistas tales como los sindicatos y benefactores? ¿Cómo definimos y desglosamos la sociedad civil? Algunos funcionarios del sector público están más cerca de las comunidades (p.e. la sociedad civil) a las que representan, que los gobiernos que los contratan. Los proveedores privados de pequeña escala a veces constituyen parte del problema y otras veces parte de la solución. Los reguladores tienen un papel importante en los proyectos, pero ¿pueden ser socios? Básicamente el objetivo es entender cómo las comunidades pueden ser tanto socios como beneficiarios. Por ende, el término tri-partita plantea algunas dificultades. En vista de ello, la tentación es encontrar una terminología que sea más completa, aunque quizás el término “multi-accionista / multi-sector” sea más bien solo una complicación verbal. No hace falta decir que el elemento más importante no es el nombre que se le da a estas relaciones sino cómo éstas funcionan.

A pesar de este amplio tema de la terminología, los hallazgos claves de los proyectos en asociación se basan en el sentido común. Sin embargo, lo que sabemos que es el mejor enfoque y lo que luego hacemos dentro de una organización de asociación negociada pueden ser dos cosas distintas. Los participantes consultados en los

³ Otros reportes en la serie del Grupo de Agua y Saneamiento observan diferentes elementos de proyecto en asociación, tales como la recuperación de costos, o educación y concientización, y otra sub-serie revisa los incentivos y obstáculos de cada uno de los sectores público, privado y de la ONG.

proyectos específicos están mucho más conscientes de los ‘deberes’ y ‘no deberes’ de los proyectos en asociación. No obstante, los participantes de los proyectos a menudo pueden llegar a estar muy enfocados en sus propias actividades como para dar un paso atrás y analizar el proyecto en asociación como un todo.

Los principales hallazgos giran en torno a los siguientes temas:

El Contexto es clave – Los ambientes en los cuales trabajan estos proyectos son invariablemente complejos. Los múltiples elementos que influyen sobre las decisiones a nivel de proyecto (desde la política de agua gratuita en África del Sur hasta el contexto cultural en El Alto, Bolivia) crean distintas demandas en las asociaciones. Los socios y los proyectos en asociación se ven afectados por acontecimientos económicos y políticos. Participantes de varios de los proyectos notaron que la presión para producir resultados les dejaba poco tiempo para analizar el contexto suficientemente. Los factores claves para alcanzar el éxito incluían un ambiente económico relativamente estable (o al menos cierta predecibilidad a corto plazo), un nivel / grado de voluntad política y el empuje de la ventaja política, el deseo de construir capital social y la importancia de alguna forma de marco regulatorio que permitiera mecanismos de justicia en caso de que los socios se vieran en dificultades. (Ver sección 2.1)

Construyendo sobre ventajas existentes y llenando brechas – Se presume que las asociaciones tri-partitas incorporan el descubrimiento y las contribuciones técnicas del sector privado, el control y la regulación del sector público y los enlaces entre la sociedad civil/ONG y las comunidades/familias. Hasta cierto punto, la experiencia en los proyectos constituye un desafío a estas suposiciones. En la práctica, las diferentes organizaciones que entran en juego pueden o no ofrecer lo que se espera de ellas. Frecuentemente, las ONGs dan con hallazgos y las comunidades a menudo fueron movilizadas por personal del sector público o privado. La recomendación fundamental aquí es tratar de entender lo que está disponible en la realidad, aumentar las capacidades de los recursos existentes, determinar la mejor manera de llenar las brechas, y luego esperar que la asociación madure y su capacidad se desarrolle; las funciones pueden variar y puede ser necesario que la asociación se modifique. (Ver sección 2.2)

Entendiendo los incentivos y conflictos de los socios – Para cada socio, entender sus propios incentivos, fondos, obstáculos y ventajas (incluyendo sus reputaciones) individuales e institucionales representa el principal punto de partida para la asociación. En esta etapa inicial de construcción, los socios necesitan encontrar formas de compartir y entender las motivaciones, limitaciones y definiciones de éxito de cada uno, dentro de las cuales, por ejemplo, la ‘sustentabilidad’ puede tener un significado diferente para los distintos grupos de inversionistas. Muy frecuentemente, los socios no logran diferenciar entre el incentivo para una institución individual y aquél para los inversionistas. Por ejemplo, un funcionario del sector público o del sector privado puede estar dispuesto a agrupar a las ONGs según sus motivaciones y limitaciones. Aunque en algunos casos la macro-valoración de las ONGs sobre el proyecto puede ser parecida, sus capacidades, motivaciones y estilos en la toma de decisiones pueden ser muy diferentes. Las ONGs también pueden percibir a los socios del sector privado como todos iguales, aunque obviamente en proyectos de agua y saneamiento los socios del sector privado (o departamentos de una compañía) responsables del diseño pueden tener enfoques e incentivos bastante diferentes de los que tienen aquellos socios responsables de la operación y el mantenimiento. Asimismo, los incentivos financieros no siempre tienen como objetivo hacer ganancias sino que pueden intentar reducir los riesgos de hacer negocios; las ONGs también pueden tener incentivos financieros, aunque generalmente éstos no son para hacer una ganancia. Finalmente, las comunidades de bajos recursos tienen incentivos y barreras para la asociación, así como también para la participación. Esto debe ser comprendido para alcanzar un consenso ya que sin la

propiedad e inversión beneficiaria de la comunidad, el proyecto está destinado a no ser sustentable. (Ver sección 2.3)

Entendiendo marcos de tiempo y requerimientos – Diferentes grupos de inversionistas trabajan dentro de diferentes marcos de tiempo. Los funcionarios del sector público generalmente se guían por los ciclos de las elecciones (si no directamente, pues entonces influenciados por políticos que sí lo están), las empresas del sector privado por la duración de contratos predeterminados y por sus ciclos internos financieros/de reporte, y las ONGs por los ciclos de los benefactores y de la comunidad (incluyendo ciclos estacionales). Idealmente, un proceso en asociación permitirá que los distintos grupos de inversionistas se esfuercen por conseguir logros razonables que coincidan con sus ciclos individuales. Esto no puede ocurrir sin la negociación y el entendimiento. Junto con los ciclos de tiempo del proyecto, la construcción de la asociación en sí toma tiempo. Muy frecuentemente, la presión está en la producción de resultados, aun cuando a los socios no se les haya dado, o no hayan hecho, el tiempo para conocerse entre ellos mismos. Invertir tiempo al comienzo ahorrará tiempo y dinero a largo plazo, a medida que cada socio se familiarice más con la forma en que otros socios toman decisiones, invierten recursos y toman acciones. (Ver sección 2.4)

Diferenciando entre individuos e instituciones – Sin lugar a dudas, la naturaleza de los individuos que entran en juego es crucial para la eficacia de la asociación. Los proyectos en asociación necesitan campeones para llevar adelante la causa y vender la idea y el proceso. Los campeones pueden reducir las capas burocráticas para así impulsar los proyectos a la acción. Sin embargo, el reto es que generalmente los individuos pueden moverse más rápido que las instituciones. Para asegurar la sustentabilidad, las asociaciones deben moverse cuidadosa y sistemáticamente más allá de los individuos y dentro de las instituciones. La propiedad no puede estar en manos de cualquier individuo. A medida que los individuos también avanzan, los mecanismos deben ser puestos en su lugar para asegurar una transición tranquila. Programas de inducción, revisiones frecuentes y estructuradas, cargos presidenciales rotativos y otros mecanismos permitirán una propiedad más amplia. (Ver sección 2.5)

Permitiendo la transformación, modificación y construcción de capacidad – Además de los cambios en la contratación de personal y la representación, otros factores influyentes forzarán el cambio dentro de los proyectos en asociación. El cambio debe esperarse, aun cuando la naturaleza exacta de los cambios no pueda ser prevista. Con el fin de ajustarse al cambio, las instituciones necesitan construir la capacidad para asociarse, p.e., la capacidad de reconocer la contribución vital de cada inversionista, la capacidad de entender las limitaciones con las que los socios se enfrentan, la capacidad de llegar a un acuerdo y negociar justamente, etc. Una asociación efectiva no solo requiere una interfase práctica entre los representantes y las organizaciones que entran en juego, sino que también requiere que cada quien desarrolle canales de comunicación efectivos dentro de sus propias organizaciones individuales. Finalmente, los socios deben reconocer y determinar logros y objetivos – para identificar cuándo una revisión es necesaria y para crear estrategias de salida para los distintos grupos de inversionistas. La meta final no es la asociación, sino un mecanismo para cumplir los objetivos del proyecto. Las funciones pueden sufrir transformaciones constantes, dando como resultado una forma distinta de asociación en las etapas finales. Por ejemplo, una ONG puede pasar de actuar como implementadora de proyecto a ser una organización inspectora – un papel que puede no requerir de una ‘asociación’ como tal. En el caso de agua y saneamiento, una vez que las llaves de agua han sido puestas en funcionamiento y una vez que los mecanismos han sido establecidos para que las comunidades presenten sus quejas y resuelvan los problemas, un enfoque formal de asociación puede dejar de ser necesario (o la asociación puede comenzar a trabajar en un área problemática diferente). (Ver sección 2.6)

Como las asociaciones son organismos vivos que respiran, debemos esperar que sean dinámicas. También deben empezar con el planteamiento del problema y un entendimiento de los recursos que ya están en su lugar para entender estos problemas. Uno no puede dictar el papel que los diferentes inversionistas van a jugar si ellos no tienen la experiencia o capacidad para cumplir con esa función. Los socios también necesitan tener una comprensión clara de cuál es el objetivo del proyecto y cómo los distintos socios definirán el éxito. Aunque nuevamente deben esperarse cambios, debe haber un sentido de entendimiento del 'fin' desde el comienzo.⁴

Finalmente, ¿hemos logrado dar respuesta a las preguntas planteadas anteriormente? Los mismos participantes de los proyectos claramente sugieren que, debido a que se descubrieron las fortalezas de los diferentes inversionistas, las asociaciones fueron más exitosas de lo que hubiera sido cualquiera de los sectores actuando solo en las mismas circunstancias. Las asociaciones multi-sectoriales, multi-accionistas proporcionar un enfoque más holístico (aunque también más desafiante) para satisfacer las necesidades de agua y saneamiento de las comunidades de bajos recursos.

Reconocemos que los proyectos todavía son bastante jóvenes y su sustentabilidad sigue siendo incierta. Similarmente, en algunas formas para varios de los proyectos, el trabajo 'más fácil' de suministro de agua se está realizando mientras que la tarea más desafiante de suministrar saneamiento permanece.

Para responder la pregunta de cómo y cuándo las voces sustentables de la comunidad pueden ser creadas, se requiere una evaluación más precisa de los enfoques, limitaciones y oportunidades. No obstante, está claro que los enfoques multi-accionistas crean expectativas en la comunidad que no pueden ser ignoradas fácilmente. De manera similar, las negociaciones constantes y el tiempo dedicado a establecer asociaciones 'multi-angulares' parecen colocar a las comunidades en el lugar que les corresponde – en el escenario central de su propio desarrollo.

⁴ La Sección 3.4 contiene una serie de preguntas en las cuales enfocar los primeros debates sobre la formación de asociaciones y luego en la revisión de procesos durante el mantenimiento de rutina del proyecto en asociación basada en los seis subtítulos anteriores.

Agradecimientos

Apreciamos muchísimo los comentarios hechos por Vicky Blagbrough – WaterAid, Steve Bloomfield – UNISON, Jerome Esmay – IFC, Richard Franceys – IHE, Mark Harvey – Departamento para el Desarrollo Internacional, David Jones – Grupo de Agua y Saneamiento del BPD, Jon Lane, Julia Lewis – Grupo Conocimiento como Recurso del BPD, Ashley Roe – Severn Trent, Ros Tennyson – Foro Internacional de Líderes Empresariales Príncipe de Gales, Stephen Turner – WaterAid, Nigel Twose – Grupo Banco Mundial, sobre los borradores anteriores.

Siglas

BPD	Socios Empresariales para el Desarrollo
BoTT	Construir, operar, Entrenar y Transferir
ENDA	Ambiente y Desarrollo del Tercer Mundo
FIDIC	Federación Internacional de Ingenieros Consultantes
MyE	Control y Evaluación
AMP	Asociación Multi-partita / Multi-accionista
ONG	Organización no-gubernamental
OyM	Operaciones y Mantenimiento
ATP	Asociación tri-partita

Business Partners for Development (BPD) Grupo de Agua y Saneamiento

Flexibilidad por Diseño: Aprendizajes de Asociaciones Multi-Partitas en Proyectos de Agua y Saneamiento

Preparado conjuntamente por

Ken Caplan (*Grupo de Agua y Saneamiento del BPD*)

Simon Heap (*Centro Internacional de Entrenamiento e Investigación para ONGs*)

Alan Nicol (*Instituto para el Desarrollo Exterior*)

Janelle Plummer (*GHK Internacional*)

Susan Simpson (*Foro Internacional de Líderes Empresariales Príncipe de Gales*)

John Weiser (*Brody Weiser Burns*)

Por favor notar que, como en la mayoría de los documentos preparados conjuntamente, el análisis aquí expuesto ha sido alcanzado tras negociación de acuerdos.

Contenidos

1. Entendiendo el Contexto del BPD	1
1.1 Formulando la pregunta	1
1.2 ¿Qué es una asociación multi-accionista, multi-partita?	2
1.3 Considerando otras posibilidades	3
1.4 Estipulaciones inevitables	4
2. Aprendizajes de ocho proyectos del BPD	5
2.1 Contexto como variable clave	5
2.2 Construyendo sobre capacidades existentes y llenando brechas	11
2.3 Entendiendo incentivos y conflictos de los socios	15
2.4 Entendiendo marcos de tiempo y requerimientos	18
2.5 Diferenciando entre individuos e instituciones	20
2.6 Permitiendo la transformación, modificación y construcción de capacidad	21
3. Construyendo asociaciones multi-accionistas, multi-partitas	24
3.1 Sectores iguales, funciones diferentes	24
3.2 Flexibilidad por diseño	25
3.3 Entender el fin desde el comienzo	25
3.4 Construyendo una asociación fuerte y saludable	26
3.5 Revisando las preguntas iniciales	27
Colaboradores	29

Flexibilidad por Diseño: Aprendizajes de Asociaciones Multi-Partitas en Proyectos de Agua y Saneamiento

1. Entendiendo el Contexto del BPD

1.1 FORMULANDO LA PREGUNTA

El objetivo principal del Grupo de Agua y Saneamiento del Business Partners for Development (Socios Empresariales para el Desarrollo) es explorar la eficacia de las asociaciones tri-partitas en el suministro de servicios de agua y saneamiento a comunidades de bajos recursos. Trabajando con ocho proyectos específicos alrededor del mundo, el Grupo ha abordado los elementos de la asociación en los proyectos de varias maneras.

Una de estas aproximaciones ha sido documentar cada proyecto en un intento por determinar las circunstancias particulares que han promovido el éxito.⁵ Estos reportes internos sobre la asociación registran los objetivos de los socios de proyecto, los incentivos para grupos de inversionistas individuales, y la evolución del proyecto y la asociación. También intentan medir el impacto del enfoque de asociación sobre los diferentes grupos de inversionistas, particularmente sobre las comunidades en sí. Se debe decir desde el principio que el BPD no creó estas asociaciones, la mayoría de las cuales existían previamente a nuestro trabajo. En la mayor parte de los casos, los socios fueron auto-seleccionados según opciones muy claras de quién debería entrar y quién entraría voluntariamente en juego. También está claro que ha sido mucho lo que se ha aprendido en los últimos años sobre enfoques de asociación. Definitivamente, los proyectos específicos con los cuales ha estado trabajando el BPD deben ser considerados pioneros en el área, y varios participantes de los proyectos declaran abiertamente que si tuvieran la oportunidad de ‘hacerlo de nuevo’ las cosas podrían hacerse de otra manera. Este documento hace énfasis particular en la construcción de una asociación y debe ser considerado un elemento de análisis – otros documentos elaborados por el Grupo observarán más detalladamente los impactos de las asociaciones.

El proceso de evaluar la efectividad de trabajar en asociación está en constante modificación. Los procesos en asociación son diversos y dinámicos, y por lo tanto, la comparación directa de las experiencias de las asociaciones en sí es un enfoque que no ha sido puesto en práctica por el Grupo. Los proyectos en asociación crecen y cambian, así como lo hacen los individuos que trabajan en ellos; están influenciados por y reaccionan ante fuerzas externas; evolucionan y regresan; se desvanecen y luego recuperan su equilibrio. Complejas interacciones en cada fase del ciclo vital del proyecto agravan esta dificultad para cuantificar y evaluar.

Este análisis sintetiza algunas de las principales lecciones aprendidas hasta la fecha sobre las asociaciones, y es producto de la experiencia de estos ocho proyectos de agua y saneamiento. Un pequeño equipo para revisar la documentación sobre los proyectos específicos del Grupo fue conformado. El equipo reunió a expertos en

⁵ El Grupo también continúa recolectando información de los proyectos sobre la base de una aproximación de inversionista-por-inversionista, observando cómo los diferentes grupos de inversionistas perciben sus relaciones en las asociaciones tri-partitas. Una tercera aproximación ha estado basada en el tema, intentando sacar aprendizajes sobre determinados temas de interés en el sector de agua y saneamiento, es decir, cómo las asociaciones influyen en la recuperación de costos, las actividades de educación y concientización, la implementación de enfoques alternativos, etc. Para mayor información, favor visite la página web <http://www.bpd-waterandsanitation.org> o envíe un email al Grupo del BPD a la siguiente dirección bpd@wateraid.org.uk.

agua y saneamiento y/o asociaciones desde diversos ángulos, incluyendo construcción de capacidad municipal, responsabilidad social corporativa, relaciones entre ONGs y el sector privado, agua para uso doméstico y enfoque de asociación.

Después de una revisión cuidadosa de los informes de las asociaciones, un taller de lluvia de ideas, de tres días, realizado con el equipo consultivo estuvo dedicado a dar respuesta a las siguientes preguntas:

De los ocho proyectos específicos del BPD, ¿qué hemos aprendido sobre la eficacia de las asociaciones tri-partitas?

**¿Son efectivas en el suministro de agua y saneamiento para los necesitados?
¿Cómo y cuándo?**

¿Son efectivas en la creación de procesos en los que los necesitados tengan una voz sustentable?⁶

1.2 ¿QUÉ ES UNA ASOCIACIÓN MULTI-ACCIONISTA, MULTI-PARTITA?⁷

Recientemente, hemos sido testigos de cambios dramáticos en el escenario político, económico, social y ambiental de muchos países, cambios que vienen acompañados por otros factores tales como formas más democráticas de gobierno, la globalización acelerada, la transformación económica y el florecimiento y crecimiento de la sociedad civil.

Estas nuevas dinámicas han producido ciertos cambios fundamentales en la manera como funcionan y son gobernadas las sociedades. Los gobiernos están abandonando algunos de sus papeles y poderes tradicionales mediante una desafiante transición en la cual están dejando de actuar como implementadores para convertirse en autorizadores. La función de las empresas en el desarrollo es cada vez más reconocida. La sociedad civil está encontrando una voz más segura y las comunidades están tomando el poder.

Uno de los desafíos centrales de estos cambios es fomentar una aproximación más holística para la función potencial de las empresas en el desarrollo, considerando las potencias y capacidades de varios inversionistas. Una aproximación

Principales características de las asociaciones tri-partitas

Como parte del proceso de aprendizaje, el Grupo ha organizado talleres para cada sector 6, de los cuales es posible extraer algunas conclusiones preliminares sobre cómo los diferentes grupos de inversionistas interactúan con otros inversionistas en las asociaciones tri-partitas, con el objetivo de determinar los factores que les permiten ser efectivas y los factores que impiden su éxito. Un trabajo específico de investigación también ha sido elaborado para el BPD*. A partir de este material, junto con los análisis de proyecto esbozados por el Secretariado del BPD, se deriva la siguiente caracterización. Sin embargo, es importante notar que ninguna lista de características puede ser justa ante las infinitas complejidades que involucran las asociaciones tri-partitas.

- Dinamismo, innovación, flexibilidad
- Imparcialidad
- Transparencia y construcción de confianza
- Respeto hacia las cualidades / contribuciones de otros socios
- Riesgos y beneficios compartidos
- Compromiso hacia una cultura de aprendizaje / experimentación para promover un mejoramiento continuo
- Compromiso para construir capacidades sectoriales e individuales
- Beneficios mutuos para socios / inversionistas
- Entrega de resultados cuantificables

* Waddell, Steve 2000 'Modelos Emergentes para el Desarrollo de Sistemas de Agua para Comunidades Rurales de Bajos Recursos: Desde Contratos hasta Co-Producción'. Grupo de Agua y Saneamiento del BPD.

⁶ La idea general es que, en lo que se refiere a las comunidades de escasos recursos, sin la propiedad y el consenso de la comunidad, el éxito del proceso es menos probable.

⁷ Dentro del BPD el término 'sector' generalmente se refiere a grupos de inversionistas (p.e. el sector público, el sector privado y el sector de la sociedad civil), y no a las agrupaciones temáticas o funcionales (p.e. el sector salud, el sector de agua y saneamiento, etc.).

incluida en este menú es reconocer y estimular la contribución del sector privado en la entrega de servicios, con el gobierno facilitando el ambiente para estas nuevas relaciones, y las comunidades y organizaciones de la sociedad civil cumpliendo con la función de prestar apoyo crítico a nivel local. El enfoque del Grupo de Agua y Saneamiento del BPD es facilitar un mejor entendimiento de cómo funcionan estas dinámicas en la realidad con respecto a la entrega de servicios en comunidades de bajos recursos.

En vez de ofrecer desde el principio una definición específica para asociación tripartita (ATP), se ha tomado un enfoque amplio para referirse a ‘asociaciones estratégicas, que incluyen empresa, gobierno y sociedad civil, las cuales pueden presentar una nueva aproximación exitosa para el desarrollo de las comunidades alrededor del mundo’.

La meta original era una definición que surgiera de la realidad, en lugar de predefinir lo que es una ATPs. Una modificación inmadura de este concepto podría alterar la objetividad a la hora de evaluar la eficacia de las diferentes asociaciones – siendo la tentación empezar a probar la validez de la definición, en lugar de admitir cualquier deficiencia en ella. Por implicación, la experiencia confirma que no existe ningún único modelo para el éxito de las asociaciones (aunque se pueden hacer recomendaciones sobre los procesos de construcción de una asociación).

Los retos para el trabajo del Grupo han surgido principalmente de la restricción en la definición de los términos ‘sociedad civil’, ‘sector privado’ y ‘sector público’. Reconocemos que en los análisis anteriores los términos ONGs y comunidades se utilizaban ampliamente para referirse a la sociedad civil; las compañías multinacionales para hablar del sector privado; y los políticos y las oficinas de ingeniería para hacer referencia al sector público. Desglosar o separar a los distintos grupos de inversionistas es claramente necesario para conceder los papeles legítimos a los sindicatos, proveedores privados de pequeña escala, organizaciones basadas en la comunidad, partidos políticos, benefactores y cualquier cantidad de grupos de inversionistas impactados por o con influencia sobre los proyectos de asociación revisados por el BPD. Una conclusión importante de este reporte es que la noción original de asociación ‘tri-partita’ es engañosa por su simplicidad. Aunque quizás pueda resultar más complicada, probablemente la referencia más apropiada sea la de asociación multi-partita, multi-accionista.

1.3 CONSIDERANDO OTRAS POSIBILIDADES

Varios factores sugieren que las asociaciones multi-partitas ofrecen un enfoque apropiado para satisfacer las necesidades de agua y saneamiento de las comunidades de bajos recursos. Primeramente, la coordinación de esfuerzos hacia un enfoque más holístico tiene mucho sentido – suministrar servicios de agua y saneamiento cada vez más involucra numerosos grupos de inversionistas. Esta coordinación es particularmente importante, dada la urgencia de la situación en la que se encuentran muchas comunidades necesitadas (y el nivel de éxito generalmente más bajo de la provisión de servicios por parte de un solo sector).⁸ Se presume también que las asociaciones son un método para otorgar una voz sustentable a las comunidades sin derecho a opinar. Este derecho, aunque posiblemente cuestionando el sentido que toman las intervenciones, conduce a una mayor probabilidad de lograr la sustentabilidad de un sistema. Dada la naturaleza sumamente localizada del servicio de agua y saneamiento, y el acto de equilibrio que ocurre entre los grupos de inversionistas, las asociaciones pueden ayudar a manejar más competentemente los factores políticos que influyen sobre el proyecto.

⁸ Notar nuevamente que el término ‘sector’ se refiere a los grupos de inversionistas y no a los grupos funcionales. Notar también que no ha sido tarea del BPD estudiar proyectos de sectores individuales.

La corriente de opinión para la reforma del sector agua, particularmente por parte de la comunidad benefactora, reconoce la necesidad de contar con la participación de la gente a nivel local. También enfatiza en la transformación del papel del sector público, la participación del sector privado, y la función que cumplen los servicios de agua y saneamiento para la erradicación de la pobreza. Las asociaciones tri-partitas facilitan un contexto para reunir estos elementos. Al mismo tiempo, las ATPs ofrecen la flexibilidad de proporcionar soluciones más creativas para satisfacer una necesidad básica familiar que es evidente, crucial y frecuentemente costosa (no sólo monetariamente hablando, sino también en términos de tiempo, salud, etc.).

Los distintos grupos de inversionistas involucrados en el suministro de agua y saneamiento necesitan refinar su entendimiento del manejo de riesgos y del impacto de su trabajo sobre las organizaciones asociadas y las expectativas de la comunidad. La asociación proporciona un foro para el diálogo que fomenta este entendimiento. También genera un mayor consenso (promoviendo, por ejemplo, una mayor disposición para cobrar, una mayor disposición para involucrarse con comunidades de bajos recursos y una mayor disposición para pagar). Las negociaciones constantes que los socios inician también permiten a varios grupos de inversionistas empujar los parámetros de las contribuciones que tanto ellos mismos como las organizaciones asociadas están dispuestos a realizar. Esto asegura que el sistema instalado cubra más apropiadamente las necesidades de las comunidades de bajos recursos.

1.4 ESTIPULACIONES INEVITABLES

El Grupo de Agua y Saneamiento del BPD ha proporcionado una variedad de foros para el debate y la negociación, la cual permite a los representantes claves dentro las asociaciones reflexionar sobre sus proyectos. También ha realizado inferencias de la experiencia y la información de los participantes y consultantes externos, cuando lo ha considerado apropiado. Estos esfuerzos han servido para mejorar un sistema de análisis de las asociaciones que está en constante desarrollo. Entre las investigaciones, proyectos y factores de tiempo que deben ser considerados, se encuentran:

- La confianza en datos cuantitativos enfocados en los resultados (tales como conexiones en viviendas y llaves públicas), en lugar del análisis de las consecuencias (tales como la reducción de agua o las enfermedades que se transmiten a través de las heces, o el aumento de la asistencia de niñas a la escuela);
- La falta de una evaluación participativa o evaluación de impacto, para suministrar datos cualitativos de los impactos sobre los necesitados, y de estudios de lineamientos. Éstos revelan niveles de satisfacción y ofrecen un conocimiento profundo de cómo las comunidades perciben su propia transformación. El BPD, directamente, sólo ha realizado una consulta mínima con las comunidades. En algunos casos, los gerentes de proyecto de cada sector fueron el principal punto de contacto, en lugar del personal de campo del sector; y;
- Muchas de las asociaciones han sido formadas recientemente. Los representantes todavía no están seguros acerca de sacar aprendizajes a largo plazo, y la falta de tiempo para la implementación significa que no es posible (o apropiado) demostrar que la asociación tiene la capacidad de garantizar servicios sustentables en ese contexto.

Varios proyectos también han observado la salida de algunos actores importantes. Esto ha dado como resultado la pérdida de la memoria institucional e histórica, y una interpretación difícil y potencialmente inexacta de la evolución y el valor de la

asociación. Como no hay ningún enfoque de aceptación universal para medir el impacto y la eficacia de las ATPs, es probable que las conclusiones alcanzadas por el Grupo o por los mismos participantes hayan sido alcanzadas, en parte, sobre la base de prejuicios o instintos y no por métodos comprobados científicamente.

Al notar estas estipulaciones, surgen algunas lecciones muy claras sobre cómo se deben formar y mantener las asociaciones y qué debemos esperar de las organizaciones en asociación. La tabla en la Sección 3 presenta una serie de preguntas que deben ser formuladas al principio, y luego reformuladas periódicamente por los participantes de los proyectos trabajando en asociación.

2. Aprendizajes de ocho proyectos del BPD

Los ocho proyectos con los cuales ha estado trabajando el Grupo de Agua y Saneamiento del BPD son increíblemente diversos. Algunos proyectos son contratos de gerencia o concesiones mayores del sector privado (Buenos Aires, Cartagena, Dakar, La Paz-El Alto y Jakarta), de los cuales hay unos que han declarado tener metas de cobertura y expectativas con respecto a los servicios para los necesitados. En otros proyectos, el sector público es el principal operador o proveedor de fondos (Durban y Pietermaritzburgo, el programa BoTT y Puerto Príncipe). En algunos proyectos, las ONGs juegan un papel fundamental en términos de facilitar la inversión de la sociedad civil, y en otros no tienen una participación activa en el proyecto ni en la asociación, pues hay proveedores de servicios trabajando directamente con las comunidades. En algunos proyectos, los benefactores tienen una función clara. En otros, las relaciones están definidas de forma menos precisa. En cualquier caso, la noción de trabajar sistemáticamente juntos en asociación es un enfoque bastante nuevo entre los diversos grupos de inversionistas. Esta sección esboza seis áreas principales de las cuales se han derivado lecciones específicas en relación a la naturaleza, el alcance y el proceso de desarrollo de una asociación.

2.1 CONTEXTO COMO VARIABLE CLAVE

Resulta vital dar énfasis a la importancia del contexto. Implementar un nuevo enfoque (p.e. las asociaciones multi-accionistas) en diferentes contextos produce resultados distintos (a la vez que nuestro entendimiento de las fortalezas y debilidades implícitas de las ideas también se refina). El actual ambiente socio-económico, legal y cultural obviamente ejerce una influencia sobre la manera en que se desarrollan e implementan los proyectos. El principal tema que surge de los ocho proyectos específicos ha sido la importancia del ambiente político y el sucesivo comportamiento de las distintas instituciones y actores individuales.

Entendiendo ambientes complejos

La mayoría de los proyectos están ubicados en ambientes urbanos. En casi todos los casos, éstos son centros grandes y complejos en los cuales las acciones y eventos tienen una repercusión nacional e incluso internacional. Los debates sobre ‘agua gratuita’ en África del Sur constituyen un importante ejemplo en el cual una promesa electoral de servicios básicos gratuitos produjo una disminución inmediata de la recuperación de costos y una consecuente reconsideración en cuanto al diseño del proyecto. (Varios grupos de inversionistas a nivel internacional también están realizando un seguimiento cercano de las decisiones en Suráfrica para determinar los pros y los contras de otros proyectos.)

En casi todos los proyectos, los contextos políticos han tenido influencia tanto en los resultados del proyecto como en las relaciones entre las instituciones políticas y las comunidades. Ciertamente, los proyectos en sí pueden tener influencia sobre el contexto político, de manera más inmediata, mediante la creación de demandas en comunidades que no cuentan con servicios, y más a largo plazo, mediante la creación de comunidades apoderadas y entusiasmadas por hacer que sus voces sean

escuchadas al expresar su opinión sobre una gama de temas más amplia. Los proyectos también pueden generar demandas sociales más amplias en otros grupos de inversionistas políticamente más poderosos, interesados en no ‘quedar fuera’ de las mejoras en la provisión de servicios.

Entender las dinámicas del contexto social y político es por ende de suma importancia para el éxito del proyecto, si no para la asociación. El ejemplo de Puerto Príncipe muestra cómo el entendimiento sistemático de las necesidades y demandas de la comunidad puede crear relaciones más eféticas con las instituciones de la comunidad. Con cuatro alcaldes en tantos años, el contexto de Cartagena constituye un ejemplo extremo de cómo el cambio político en sí puede generar sus propios retos institucionales para el desarrollo del proyecto. En muchos de los proyectos específicos, una tendencia contraria de debate alrededor de la naturaleza y la extensión de la participación del sector privado en el suministro de agua y saneamiento ha determinado quién entra en juego y cómo.

Bajo tales circunstancias, la provisión de servicios básicos para los necesitados está relacionada, no sorpresivamente, con las políticas municipales locales y a veces nacionales. Esto causa que el potencial para los procesos de desarrollo en sí mismos (y las asociaciones que los conducen) sea secuestrado por intereses políticos o manipulado para lograr una ganancia o influencia. Un tema importante en Puerto Príncipe ha sido la generación de ingresos para los comités de agua. Los socios de proyecto han puesto énfasis en la necesidad de un proceso de contabilidad transparente para evitar problemas de malversación de recursos y/o intereses externos buscando controlar las estructuras asociadas con el suministro de agua. Ahora las comunidades esperan que los comités de agua utilicen algunos de los ingresos provenientes de la venta de agua para realizar mejoras en la comunidad (proyectos sociales, ambientales, de salud). Esta expectativa es ahora parte del contexto del proyecto.

Puerto Príncipe, Haití

El proyecto de Puerto Príncipe es único en comparación con los otros proyectos específicos, en cuanto el proveedor / la operadora es una compañía pública (CAMEP) y ningún accionista internacional del sector privado es un socio formal en el proyecto. La asociación es entre CAMEP, GRET/Haití y homólogos de ONGs locales, los comités locales de agua en 14 barrios y las mismas comunidades. En el pasado, CAMEP había recibido asistencia técnica de diferentes compañías multi-nacionales de agua. Un segundo nivel de inversionistas interesados incluiría proveedores de agua de pequeña escala y la comunidad benefactora (principalmente la Agencia Francesa de Desarrollo, AFD y la Unión Europea). El proyecto suministra agua a través de llaves públicas conectadas mediante un sistema de flujo por gravedad hacia torres de agua. Habiendo recibido el entrenamiento necesario por parte de CAMEP y GRET, los comités de agua en las comunidades se encargan de la gerencia general. El comité de agua contrata a un gerente de llaves para operar el sistema y recoger los pagos. Las llaves comunales en sí son construidas por CAMEP con apoyo de la comunidad y operan unas cuantas horas al día en horarios preestablecidos. Los comités de agua pagan por el agua al mayor y se quedan con parte del dinero para gastos de mantenimiento y ejecución de otros proyectos de desarrollo local.

A un nivel más básico, la introducción de nuevos jugadores es un desafío para los intereses ocultos, las estructuras de poder, y las funciones y responsabilidades de pequeña escala del sector privado y los proveedores de servicios informales, los sindicatos y las organizaciones de la comunidad. Los cambios en la provisión básica de servicios en comunidades de bajos recursos causan una serie de efectos políticos secundarios alrededor del manejo de recursos. Éstos incluyen quién controla y posee los recursos, derechos (incluyendo asuntos tales como viviendas ilegales, provisión de servicios y posesión de tierra⁹) y medios de sustento (tanto de las comunidades que reciben el servicio como de los proveedores de servicios ‘informales’). En pocas

⁹ Un caso interesante de Haití y otros proyectos incluye el incremento especulado en el valor, y en consecuencia en los costos de alquiler, de viviendas económicas después de la instalación de servicios de agua. En situaciones en las cuales no hay alquiler, la infraestructura y los servicios mejorados ofrecen una ventaja adicional, ya que el precio de las viviendas aumenta (La Paz, etc.). Los registros de cobranza y las recolecciones de pagos también pueden servir para poner orden en las comunidades necesitadas (Buenos Aires ,etc.).

palabras, entender el contexto permite realizar un mayor análisis de quiénes son los ganadores y perdedores en la provisión de servicios, y por lo tanto, el enfoque de la asociación en sí fortalece las posibilidades de un diseño más apropiado del proyecto.

Esta complejidad política está arraigada en ambientes económicamente complejos a nivel local y en ambientes macros más amplios. Grandes sectores informales de servicio proporcionar el empuje o la fuerza en poblaciones rurales y ayudan a generar los enormes asentamientos de viviendas ilegales en ciudades tales como Buenos Aires, Durban, El Alto, Jakarta, y Puerto Príncipe. En estas áreas, las conexiones rurales-urbanas siguen siendo fuertes, principalmente debido a las grandes remesas de ingresos provenientes de empleos en la economía informal. Estos factores crean un reto definitivo para las compañías que están tratando de expandir servicios en términos de planificación, y probablemente tengan alguna influencia sobre aspectos relacionados con la disposición para pagar, el entendimiento de la infraestructura en sí y los patrones de consumo de las familias.

La Paz Y El Alto, Bolivia

El Proyecto Piloto de El Alto o 'La Iniciativa Peri-Urbana para Agua y Saneamiento' (IPAS) - es básicamente una asociación entre un concesionario privado (Aguas del Illimani o Adl y Ondeo, su compañía matriz, anteriormente Suez-Lyonnaise des Eaux), el gobierno (el Ministerio de la Vivienda y los Servicios Básicos), los Municipios de La Paz y El Alto, la Superintendencia de Aguas (un cuerpo regulatorio nacional), y agencias benefactoras internacionales (el programa de Agua y Saneamiento y la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional). El proyecto incluye los siguientes elementos: 1) Investigación etnográfica (cuyo objetivo es establecer una estructura para el entendimiento del comportamiento de los habitantes en vecindarios de bajos recursos en relación a los servicios de agua; 2) Investigación sobre tecnología apropiada (p.e. sistemas de condominio); 3) Implementación tecnológica (incluyendo consulta con las comunidades beneficiadas, diseño preliminar, construcción y supervisión, entrenamiento para uso y mantenimiento; 4) Control y sistematización de la implementación; 5) Institucionalización (el desarrollo de una nueva serie de estándares y regulaciones a ser aprobada por el Ministerio de la Vivienda y los Servicios Básicos).

Investigaciones profundas en el proyecto de La Paz-El Alto tuvieron como objetivo entender las pautas de consumo de agua del pueblo de Aymara. Luego se solicitó a los socios de proyecto que atendieran las necesidades de las viviendas donde el consumo de agua era extremadamente bajo. (Aunque se instaló una llave de agua en las casas, el consumo no aumentó tan dramáticamente como pudiera haber ocurrido en otras partes del mundo. Generalmente, las casas estaban vacías desde temprano en la mañana

hasta altas horas de la tarde, debido al gran número de individuos que viajaba de y a La Paz, en el valle, durante el día, y las temperaturas en el altiplano de El Alto eran suficientemente bajas para disuadir a la gente de bañarse y lavar ropa muy frecuentemente.)

El entendimiento del contexto en el proyecto de KwaZulu-Natal asumió un aspecto técnico, ya que los socios del proyecto tuvieron que determinar qué tipo de infraestructura se había instalado muchos años antes para algunas comunidades en proyectos anteriores (y ahora inexistentes).

Posibilitando contextos esenciales para los socios

Los siguientes contextos se consideran beneficiosos para la asociación:

- Un ambiente económico relativamente estable

Las economías estables permiten una planificación a largo plazo. Sin un ambiente económicamente estable, es improbable que las compañías (públicas o privadas) inviertan tiempo y dinero en el suministro de servicios y en asociarse a nivel local. Un problema crítico es tener la capacidad de establecer y mantener sistemas efectivos para la recuperación de costos en ambientes económicos muy inestables. Aunque el caso de Puerto Príncipe presenta un alto nivel de recuperación de costos, esto se debe en gran parte a que las tarifas de los vendedores privados anteriormente

eran muy altas, y a que actualmente existe un bajo nivel de consumo por parte de las comunidades, dada la existencia de fuentes alternativas de agua no potable para otros fines. Por otra parte, la combinación de ambientes económicos en deterioro y la introducción de nuevas estructuras de tarifas pueden representar una situación políticamente problemática (como en Jakarta) y pueden impedir o retardar la inversión, sobre todo en ambientes políticos volátiles. Con una mayor inestabilidad, los costos de las transacciones aumentan. No obstante, mientras mayor es la inestabilidad, mayor es también la urgencia para soluciones conjuntas, las cuales puedan promocionar un enfoque de asociación.

- La disponibilidad de voluntad política y el empuje de la conveniencia política

La voluntad política es una fuerza esencial para trabajar con ONGs, sindicatos y otras instituciones del sector público que pueden estar en contra de la reforma o, más específicamente, de la participación del sector privado. A menudo la voluntad política se manifiesta bajo la forma de ‘campeones políticos’. Estos individuos no sólo pueden aumentar el perfil del proyecto, sino que además pueden atraer un interés y un apoyo intra-institucional más amplios. Estas fuerzas – como ‘iniciadores’ de un proceso – frecuentemente son críticos para su éxito. Sin embargo, su centralismo puede llegar a ser una debilidad en sí. (Ver también sección 2.5)

La voluntad política está ligada principalmente a procesos políticos, incluyendo el ciclo electoral. El peligro de esta dinámica está en la politización abierta del proceso de asociación y en la percepción de que el

proyecto es una ‘mascota’ de uno u otro de los actores institucionales. No obstante, sin la voluntad para crear las condiciones en las cuales las asociaciones pueden formarse y tener éxito, no es posible lograr un mayor progreso. Esto es particularmente cierto en ambientes políticos hostiles. En muchos países, las elecciones ocurren con una frecuencia de tres años (y en algunos municipios no está permitido que un mismo funcionario sea candidato para un segundo período gubernamental). Dados estos marcos de tiempo tan breves, muchos políticos pueden no estar en la capacidad de promocionar un cambio tan radical en la provisión de servicios. Sin embargo en Cartagena, dada la naturaleza potencialmente explosiva de los vecindarios pobres, éstos han sido el blanco de continuas promesas, las cuales ahora deben ser cumplidas.¹⁰

- La disposición para construir un capital social

Proyecto De Kwa-Zulu Natal, Suráfrica

Vivendi Water originalmente se interesó en establecer un proyecto piloto ‘tri-partita’ como respuesta al lanzamiento global del BPD – sus contactos con Umgeni Water (un proveedor de agua al mayor en Sur África) resultaron en negociaciones con la alcaldía local de Pietermaritzburgo. El Mvula Trust aceptó formar la ‘ONG’ de soporte para la organización, inicialmente para ganar experiencia en trabajar en ambientes urbanos. Unos meses después, se incorporó la Alcaldía de Durban, así como también lo hizo la Comisión de Investigación sobre Agua. Un Memorándum de Entendimiento (para el proyecto en Pietermaritzburgo) fue seguido por un Acuerdo formal de Cooperación, detallando las funciones, responsabilidades y estructuras administrativas de la asociación piloto.

Varios proyectos pilotos ya han sido instalados y están funcionando en cinco comunidades seleccionadas en las dos ciudades (cada una de entre 700 y 4.000 familias). Varias soluciones incluyen un esquema de tres niveles de servicio, limitadores individuales de flujo, y centros de servicio para la comunidad. Muy recientemente se ha iniciado un nuevo proyecto sobre administración de clientes en un área piloto, y su metodología se basa en las lecciones aprendidas hasta la fecha.

¹⁰ De hecho, sacando provecho de la voluntad política invertida en el proyecto, tanto el Alcalde de Cartagena como el Presidente Pastrana estuvieron presentes en la inauguración del servicio de agua en el distrito El Pozón a mediados del año 2001.

El Proyecto De Marunda, En Jakarta, Indonesia

En Junio de 1997, PAM Jaya (una compañía del sector público) firmó Acuerdos de Co-operación, comparables con contratos de concesión, con inversionistas privados extranjeros. El socio elegido para Jakarta del Oeste incluyó a un accionista mayoritario local y a Thames Water International (TWI). PAM Jaya continúa en posesión de los bienes, pero se ha otorgado una licencia a los socios privados para el uso de los bienes (así como su administración, desarrollo, y expansión) por un período de 25 años. Aproximadamente un 80 por ciento del personal de PAM fue temporalmente asignado a los dos concesionarios privados; el resto continuó siendo empleado por PAM Jaya. Otros participantes que tienen una función menor, particularmente en el área de proyectos específicos, incluyen: la municipalidad del Norte de Jakarta, el Ministerio de Obras Públicas, los sindicatos, la Asociación de Consumidores y el Consejo de Planificación Urbana de Marunda.

El proyecto específico cubre la expansión del suministro de agua entubada para conexiones de las viviendas en el Distrito de Marunda – una comunidad necesitada del Este de Jakarta. Marunda es el hogar de aproximadamente 1.600 familias (unas 9.600 personas). Actualmente, la red de infraestructura sirve a 1.540 viviendas con agua.

Los proyectos exitosos en comunidades de bajos recursos dependen de la participación de las comunidades locales y/o las organizaciones de la sociedad civil en el suministro local de agua y saneamiento. Frecuentemente hay una ‘nebulosidad’ sobre las funciones de la sociedad civil (como representantes institucionales), basada en significados más amplios de la ‘sociedad’. El elemento imprescindible de enlace es la red de asociaciones informales y procesos que constituyen el ‘capital social’. La existencia de una disposición suficiente para crear capital social es un elemento importante para una implementación exitosa a nivel local. El ejemplo de Puerto Príncipe muestra cómo el desarrollo de capital social bajo la forma de organizaciones a nivel de las comunidades ha facilitado la creación de un sistema efectivo y funcional de abastecimiento de agua, a pesar de circunstancias

económicamente difíciles y una relación pobre entre el gobierno y la comunidad desde el principio. Este proyecto ha sido exitoso en superar serios obstáculos políticos combinados con comunidades seriamente fracturadas, principalmente a través de las técnicas usadas para construir estructuras sociales y posesión comunitaria.

Aunque ciertamente no es la única forma de catálisis, el papel de las ONGs en el desarrollo de capital social puede ser crítico. Dependiendo de su alcance y de su relación con las comunidades, los representantes del sector público también pueden aprovechar y desarrollar capital social, como lo demuestra el ejemplo de Puerto Príncipe. En La Paz-El Alto, la compañía (Aguas del Illimani) asumió el papel de movilización social para desarrollar el sistema de saneamiento condominial en vecindarios pobres. No obstante, las ONGs siguen siendo importantes intermediarios para organizaciones fracturadas a nivel de la comunidad, por ejemplo en Buenos Aires, con su población variada de inmigrantes. La participación de la ONG en Jakarta pudiera haber permitido beneficios más amplios para la comunidad, a partir de aquéllos ya producidos por el suministro de agua entubada. Las ONGs, sin embargo, deben ser reconocidas sólo como un sub-conjunto de la sociedad civil y no completamente como su representante. Similarmente, las ONGs aparecen en una variedad de formas y tamaños, con diferentes capacidades, motivaciones y estilos de operación.

La participación de las ONGs refleja algunas de las dificultades inherentes a actuar como intermediario social y fortalecer, por un lado, el capital social, y por otro, la asociación con organizaciones del sector privado. El Mvula Trust, tanto en el proyecto BoTT como en el de Kwa-Zulu Natal, ha estado sujeto a tales cambios. Algunos investigadores cuestionan si el capital social ha sido mal utilizado mediante la asociación con grupos externos más fuertes, si las expectativas puestas en los intermediarios sociales han sobrepasado sus propias capacidades y su voluntad para involucrarse, y si los debates políticos e ideológicos más amplios sobre el desarrollo de políticas de agua no han eclipsado esta construcción de capacidades a nivel local.

- La importancia de marcos regulatorios

En sentido amplio, mediante la supervisión del contrato, los reguladores tienen el mandato de asegurar salud pública y protección ambiental para el consumidor, así como justicia tanto para el consumidor como para el proveedor de servicios y el sector público. Aun cuando no de manera obligatoria, quizás los marcos regulatorios pueden ser importantes en contextos ideológicamente disputados y pueden ayudar a estimular una mayor participación de los inversionistas al permitir que una tercera persona realice una observación atenta y efectiva de los procesos. En Buenos Aires, una respuesta ha sido la creación de foros para que los inversionistas participen en el proceso mediante audiencias públicas y consejos consultivos trabajando conjuntamente con el ente regulador. El ente regulador puede

ayudar a asegurar que el campo de juego sea igual para todos los socios, y que las etapas en el proceso de desarrollo del proyecto sean controladas y los resultados evaluados en función de los objetivos planteados. Mantener una vigilancia sobre la transparencia de los procesos es también importante, dado el frecuente desequilibrio en las estructuras de poder (basadas, en gran parte, en el acceso a información) dentro de las asociaciones multi-partitas (AMPs). Sin embargo, los marcos regulatorios también pueden poner límites a la innovación (restringiendo reglas y normas que no permiten tecnologías alternativas, como en Buenos Aires; cambiando las reglas del juego y frecuentemente estableciendo nuevas demandas para la operadora, como en Cartagena; o desafiando los descubrimientos de los socios, como en La Paz-El Alto). Otro reto es que a menudo las ONGs no deben rendir cuentas ni son responsables ante el ente regulador.

Para las asociaciones, quizás la función más importante de un ente regulador o marco regulatorio tiene que ver con asegurar que los mecanismos de queja estén disponibles para todos los grupos de inversionistas claves. Tales mecanismos de queja deben ser imparciales y contables. (Una pregunta importante para el BPD en este sentido es si la asociación en sí cumple con algún tipo de función regulatoria dado el balance más holístico que ocurre entre los diferentes grupos de inversionistas.)

Por ello, los implementadores del proyecto frecuentemente declaran que cuentan con recursos insuficientes – en términos de finanzas, tiempo y diálogo, para el análisis de los obstáculos que presentan los ambientes económicos y sociales en el desarrollo del proyecto, así como para el entendimiento de las opciones realistas para aplicar marcos regulatorios. Las asociaciones entre diferentes inversionistas, a favor de los distintos puntos de vista que entran en juego, contribuyen a llenar algunas de estas brechas en el entendimiento.

Buenos Aires, Argentina

En Mayo de 1993, una concesión de 30 años para suministro de AyS fue otorgada a una empresa privada llamada Aguas Argentinas (AA, Ondeo, compañía matriz, anteriormente Suez-Lyonnaise des Eaux). Desde entonces, se ha desarrollado una unidad dentro de AA para encargarse específicamente de las necesidades de las comunidades de bajos recursos (la 'Unidad de Áreas Sensibles'). Otros actores incluyen los 18 Municipios (actuando individualmente y representados por el nuevo Foro de Municipalidades). ETOSS (Ente Tripartita de Obras y Servicios Sanitarios) es una agencia regulatoria independiente fundada en Mayo de 1993 y que recientemente ha creado un cuerpo consultivo constituido por asociaciones de consumidores. AA está trabajando directamente con varias comunidades y también con ONGs, organizaciones basadas en la comunidad y grupos consultivos en diferentes lugares de la ciudad. Hasta la fecha, entre ellos se encuentran el Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo – América Latina (IIED-AL), la Fundación Riachuelo, ADESO, Eva XXI y Alma. La comunidad benefactora también apoya distintos componentes del programa. Varios enfoques de la asociación han sido empleados para facilitar esta expansión hacia vecindarios de bajos recursos.

2.2 CONSTRUYENDO SOBRE CAPACIDADES EXISTENTES Y LLENANDO BRECHAS

Uno de los descubrimientos más importantes resultantes del análisis de los distintos proyectos es que las asociaciones son más efectivas cuando construyen sobre las ‘capacidades’ de cada socio. De esta manera, la capacidad de cada actor es el punto de partida para la asociación y por lo tanto, las funciones son asignadas de acuerdo al potencial natural y la ventaja comparativa que muestra cada socio en relación a los demás. Se supone que las asociaciones que se han desarrollado de esta forma alcanzan el éxito más inmediatamente y trabajan de manera más natural, que aquellas desarrolladas para alcanzar ideas predeterminadas de las funciones que cada sector debe cumplir.

Dakar, Senegal

Senegalaise des Eaux (SdE), una compañía privada, y SONES, un cuerpo del Estado que es dueño de la infraestructura, han firmado un contrato affermage de diez años para operaciones y mantenimiento. SONES y SdE trabajan en asociación con ENDA, una ONG internacional con base local. Entre los otros actores están los Municipios, las asociaciones de vecinos, el gobierno nacional y los benefactores (quienes financian el trabajo de ENDA). Los tres socios principales trabajan en conjunto para suministrar llaves comunales a las comunidades. En efecto, hay dos tipos de esquemas para llaves comunales – en uno, SONES financia completamente el costo de la infraestructura, y en el otro ENDA financia la infraestructura. Este segundo esquema, conocido como el programa ‘Agua Popular’, tiene seis años. En los últimos cinco o seis años, el esquema de SONES ha instalado aproximadamente 280 llaves comunales, y el esquema de ENDA unas 250.

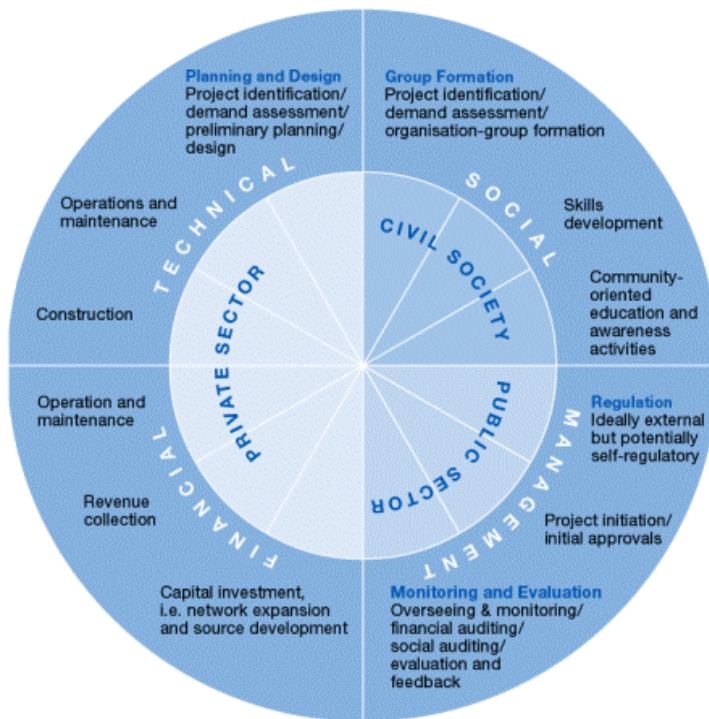
Mientras que en el Grupo de Agua y Saneamiento del BPD una asociación tri-partita no está descrita en términos definitivos, la terminología arrastra ideas implícitas. La Rueda de Funciones y Responsabilidades (Diagrama 2.1) ilustra lo que podemos esperar encontrar en una asociación ‘tri-partita’, observando las capacidades centrales que se espera que cada sector ponga en juego. Se presume que las asociaciones tri-partitas incorporan los hallazgos y contribuciones técnicas del sector privado; la asesoría, el control y la regulación del sector público; y las conexiones de la sociedad civil/ONG con las comunidades y familias. Hasta cierto punto, la experiencia en estos proyectos se convierte en un desafío para estas

suposiciones cuando se reconoce que, en la práctica, las funciones potenciales de una organización no necesariamente están alineadas con divisiones sectoriales predeterminadas. Esto es un reto para la idea de que previamente existe una función (o un conjunto de funciones) asignada de forma inmediata y categórica a cada sector. Al crear ruedas para cada uno de los proyectos específicos, encontramos que todos parecen muy diferentes.

Esto sugiere que, de ser apropiado, ¿por qué la ONG no puede regular mediante una organización supervisora, como lo es en parte la función de la Asociación de Consumidores en Jakarta? Y ¿por qué el sector público no puede movilizar personal capacitado del gobierno para fortalecer las organizaciones comunitarias, como en el caso de Puerto Príncipe?

Con el fin de establecer el ‘marco de capacidades’ de una asociación potencial, es necesario identificar primero las distintas funciones que deben ser cumplidas. Estas funciones también varían dependiendo del objetivo (y por ende de la naturaleza) del proyecto.

Diagrama 2.1:



- Técnico (identificación del proyecto / cálculo de la demanda / planificación preliminar / diseño)
- Técnico (construcción)
- Técnico (operaciones y mantenimiento)
- Financiero (recaudación de ingresos)
- Financiero (operación y mantenimiento)
- Financiero (inversión, p.e. expansión de la red y desarrollo de medios de abastacimiento)
- Social (desarrollo de habilidades)
- Social (identificación del proyecto / cálculo de la demanda / y organización – formación del grupo)
- Social (actividades de educación y concientización orientadas hacia la comunidad)
- Gerencial (iniciación del proyecto / aprobación inicial)
- Gerencial (supervisión y control / auditoría financiera / auditoría social / evaluación y ‘feedback’)
- Regulación (idealmente externa, pero potencialmente auto-regulatoria)

Hasta la fecha, este aprendizaje de las asociaciones de agua y saneamiento del BPD sugiere que si bien esta ‘división funcional’ preestablecida que se encuentra en el diagrama de arriba puede describir la situación de algunas asociaciones, debe ser redefinida en otras, cuando las funciones cambien según las capacidades de las organizaciones locales. Hasta este punto, los ‘límites funcionales’ de cada sector se

describen en relación con la capacidad y el capital de la(s) organización(es) que representa a dicho sector en cualquier contexto dado.

Esta lección es completamente consistente con años de trabajo en proyectos de agua y saneamiento para los necesitados. Estos proyectos han destacado la existencia de una gran diversidad en las capacidades del sector público y las ONGs, enormes diferencias en las capacidades e intereses de las comunidades, y la naturaleza impredecible de las relaciones entre comunidad, ONGs y organizaciones del sector público. La incorporación del sector privado dentro de la ecuación no debería afectar la importancia de construir sobre fortalezas y capacidades existentes en cualquier situación dada. Construir sobre las capacidades existentes y llenar brechas importantes, sin una asignación previa de funciones, tiene varias ventajas que se esbozan a continuación.

Evitando funciones preestablecidas durante el inicio de la asociación

La asociación en Puerto Príncipe es un caso que ilustra una asociación exitosa entre la comunidad, una ONG y el sector público, en respuesta a una necesidad crónica de agua limpia. Debido a varios factores externos, no era viable atraer el interés por parte del sector privado internacional. Aún así, conducida por la necesidad y contruyendo sobre las capacidades de los actores dispuestos y capaces de participar, se formó una asociación efectiva. Con el tiempo, puede ser que este éxito estimule el interés del sector privado, pero mientras tanto, la asociación entre grupo comunitario, ONG, y compañía pública ha facilitado servicios de agua para más de 500.000 personas en los barrios de Puerto Príncipe.

De manera similar, en el caso de Dakar, grandes recursos financieros (de la comunidad benefactora) han sido introducidos por la ONG para desarrollar proyectos de llaves comunales. Como se mencionó anteriormente, la compañía en La Paz-El Alto (Aguas del Illimani) se encargó de la movilización social de las comunidades.

Asegurando enfoques de asociación más amplios, más inclusivos y realistas

En muchas organizaciones exitosas de asociación entre la sociedad civil y los sectores público y privado, un agente externo ha facilitado el proceso. Aun así, la definición implícita de una asociación tri-partita no reconoce el papel fundamental que los agentes externos, como los benefactores, frecuentemente tienen en el desarrollo de nuevas metodologías. En el proyecto de La Paz-El Alto, el Programa de Agua y Saneamiento (PAS) y la Agencia Sueca de Ayuda Internacional (SIDA) jugaron papeles centrales. Anteriormente, facilitaron la interacción entre la operadora (Aguas del Illimani), las municipalidades y el ente regulador nacional (Superintendencia de Aguas), a la vez que promovían la tecnología condominial, la construcción de capacidades y el control. En esta instancia, desempeñaron muchas de las funciones sociales e institucionales normalmente asignadas al sector de las ONGs. El caso merece especial atención por dos motivos. Primero, la decisión de que el sector local de la ONG no era capaz de cumplir con la función significó que un cuarto 'sector' entrara en juego. Segundo, dada la naturaleza limitada de la intervención original del PAS, el caso subraya la importancia de una estrategia de salida para que las organizaciones benefactoras transfieran responsabilidades a un grupo local de inversionistas.¹¹

¹¹ Un escenario similar podría concebirse para una ONG internacional en otros proyectos.

Cambiando funciones a medida que la asociación madura y las capacidades se desarrollan

La necesidad de incluir un posible cambio en las funciones y responsabilidades de los socios viene dada con el incremento de las capacidades y la experiencia de trabajar en asociación. El tiempo también puede demostrar que los socios tienen talentos ocultos para contribuir al desarrollo del proyecto, o problemas latentes o falta de capacidades que afectan su habilidad para cumplir con las funciones que le han sido asignadas. Como en el caso de los dos proyectos en Suráfrica, uno de los posibles resultados relacionados es que las ONGs comisionan a consultores locales (y se convierten en gerentes, en lugar de implementadores directos). Por ello, aprovechar las capacidades de cada socio es un proceso continuo que requiere constante control, 'feedback' y revisión. Por extensión, las organizaciones temporales pueden facilitar un proceso en el inicio, pero pueden cambiar con el tiempo. Por ejemplo, el socio de la ONG frecuentemente actúa como un proveedor de servicios terciario para acelerar el suministro de agua a los necesitados, y el personal municipal frecuentemente trabaja en el campo con las comunidades necesitadas. (Ver sección 2.6)

Respondiendo a objetivos locales y específicos

Así como los objetivos varían considerablemente, los procesos de asociación también se desarrollan de maneras distintas. Esto puede significar diferencias en las funciones, socios y combinaciones. Por ello, el elemento crucial en la formación de una asociación es asegurar que la estrategia concebida ha sido alineada con objetivos específicos y no con alguna fuerza externa. KwaZulu-Natal y el proyecto BoTT en Suráfrica difieren en este sentido, habiendo sido el proyecto piloto del BPD en KwaZulu-Natal diseñado cuidadosa y sistemáticamente para alcanzar un objetivo determinado. Mientras que aún se desconoce el impacto final, la asociación ha puesto énfasis en los objetivos y, hasta cierto punto, está estructurada en torno a ellos. Por otra parte, el BoTT es conducido por el Departamento de Asuntos de Agua y Silvicultura, en el cual el contrato y los acuerdos contractuales (en lugar de los objetivos del proyecto) pueden haber eclipsado el plan original para establecer mecanismos de implementación más flexibles. A pesar de que el abastecimiento de agua que realiza el proyecto BoTT a numerosas comunidades de bajos recursos ha sido impresionante, algunos se preguntan si la cantidad no hubiera sido mucho mayor en el caso de que la fuerza dominante detrás del proyecto hubiera sido la asociación, en lugar del contrato.

Desempaque y asignación basada en la capacidad de los socios

El concepto de 'desempacar' está bien establecido en el suministro de servicios

Proyecto Bott, Cabo Este y Provincia Norte, África Del Sur

En 1997, el Departamento para Asuntos de Agua y Silvicultura (DWAf) de Suráfrica firmó contratos de la FIDIC por dos años (extendidos por otros dos años en 1999) con cuatro consorcios BoTT, uno en cada una de las cuatro provincias más necesitadas del país. Dos de las cuatro provincias, junto con Agencias Implementadoras de Proyecto – Metisco en la Provincia Norte y Amanz'Abantu en el Cabo Este, constituyen uno de los proyectos específicos del BPD. Éstos son conducidos por Servicios de Agua y Saneamiento de Suráfrica (WSSA), una subsidiaria de Northumbrian Lyonnaise International (NLI – y por ende de Ondeo [ex-SIDE]). Ambos recurren al Mvula Trust para los elementos de desarrollo institucional y social (DIS) del programa. La intención es transferir responsabilidades de Agua y Saneamiento rural a las autoridades locales y/o a las comunidades. Un Representante Empresarial (RE) supervisa los consorcios por parte del DWAf.

BoTT (Construir, operar, Entrenar y Transferir) es una asociación público-privada con un esquema de financiamiento del sector público y una implementación de proyecto llevada a cabo por los consorcios de socios comprometidos. El proyecto BoTT está dirigido principalmente a comunidades de bajos recursos y a pequeños poblados muy necesitados. Uno de los principios básicos es que la sustentabilidad sólo puede ser alcanzada con la participación activa de las comunidades y el gobierno local en todas las etapas del ciclo de vida del proyecto. Así, BoTT intenta construir capacidades dentro de las instituciones, comunidades y consejos para dar continuación al enfoque de desarrollo integrado y participativo del proyecto. Una capacidad de 'venta en un solo punto' es creada mediante un consorcio de proveedores de servicios con experticia en cinco disciplinas principales: diseño, construcción, operación y mantenimiento, saneamiento en el sitio y DIS.

urbanos. Sugiere la necesidad de desglosar actividades de infraestructura y servicio (por nivel y área, por ejemplo), y de emprender estas actividades de la forma más apropiada. En la asociación de Dakar en Senegal, la operadora privada suministra agua al pueblo y la distribuye en áreas no necesitadas que están dentro de la red. El cuerpo del sector público (SONES) y la ONG (ENDA) juegan un papel central en la facilitación de mejoras en las áreas necesitadas, al llevar a cabo gran parte de los trabajos secundarios y terciarios, los cuales posteriormente se enlazan con la red de la compañía. En este caso, el desempaque (y la falta de interés para exclusividad) ha resultado en un suministro de agua limpio y confiable a más de 320.000 residentes de bajos ingresos.

Un punto relacionado sugiere que probablemente en un contexto dado, un determinado inversionista no tenga la oportunidad, o quizás no la encuentre apropiada, para llevar a cabo todas las funciones para las cuales tiene la capacidad. Muchas ONGs, por ejemplo, tienen la capacidad de conducir investigaciones con las comunidades de bajos recursos, para suministrar servicios secundarios y terciarios en estas mismas comunidades (actuando como agentes implementadores para el sector privado) y entonces también la capacidad de actuar como supervisores, conduciendo control y evaluación local. Varias de las ONGs involucradas en el BPD se dieron cuenta de que trabajar en las tres áreas resultó conflictivo, sugiriendo que no podían implementar activamente los proyectos y al mismo tiempo actuar como supervisores. En esencia, cada inversionista debe determinar cuál es el mejor lugar donde puede ubicarse para realizar una contribución.

2.3 ENTENDIENDO INCENTIVOS Y CONFLICTOS DE LOS SOCIOS

Para reducir los costos de transacción para los socios y sacar lo mejor de las AMPs, cada socio debe estar familiarizado tanto con sus propios incentivos y limitaciones como con los de sus socios. Es vital entender los beneficios y evaluar los costos para los distintos socios (p.e. instituciones e individuos). Aquí los costos y beneficios no son solamente financieros, sino que también incluyen la formación o pérdida de reputación mediante el establecimiento o la destrucción de la legitimidad y la credibilidad. También pueden incluir el reconocimiento y la posición internacional (para individuos, organizaciones y/o proyectos). Algunos puntos a considerar incluyen:

Evaluando incentivos de grupos individuales versus incentivos de inversionistas

Entre las organizaciones de un mismo sector, existe la necesidad de distinguir entre incentivos individuales y colectivos. Aun cuando en varios proyectos había expectativas de que fuera probable que las organizaciones del mismo sector ‘hablaran el mismo idioma’ y estuvieran de acuerdo en los enfoques de asociación y proyecto, se encontró que a menudo éste no fue el caso. Puede resultar difícil para las ONGs lograr un acuerdo en asuntos de implementación con otras ONGs. Aunque éstas pueden llegar a las mismas conclusiones con respecto a su evaluación del contexto a nivel macro, no se debería esperar que respondan y se comporten de la misma manera. Lo mismo se aplica para los sectores privado y público. El proyecto BoTT es quizás el caso más claro para ilustrar el punto, ya que en el consorcio implementador del proyecto hay varios tipos diferentes de empresas pertenecientes al sector privado – una compañía de diseño, una compañía de construcción, y una compañía de operaciones y mantenimiento. Cada una de éstas tendrá su propio programa, y sus propios incentivos y obstáculos. Aunque podemos esperar que sus procesos para la toma de decisiones sean orientados de manera similar, cuando se reúnen, también se deberían esperar perspectivas de desarrollo del proyecto muy diferentes. Similarmente, se debe esperar que los incentivos de la oficina del Alcalde versus los de la oficina de Participación Comunitaria para un municipio como Cartagena sean diferentes. Las asociaciones que reúnen a varias organizaciones del

mismo sector necesitan asegurar que no van a simplificar demasiado los sectores. Una vía para resolver esto es mediante la creación de un foro intra-sectorial, como en el caso de Buenos Aires, donde un Foro de Municipalidades reúne a los 18 diferentes Municipios que constituyen la gran ciudad de Buenos Aires. Esto permite que los socios del mismo sector puedan negociar una posición conjunta, en este caso, presumiblemente haciéndolo muchísimo más fácil para la operadora, Aguas Argentinas, en lugar de tener que tratar asuntos macro por lo menos con 18 unidades municipales.

Tratando el conflicto y promoviendo la innovación mediante tensión creativa

Las AMPs no son estáticas, sino que están formadas por una serie dinámica de relaciones. Éstas permiten que los socios desarrollen empatía y respeto hacia las funciones y características de cada uno. Por lo tanto, las asociaciones entre sectores diferentes (p.e. una ONG con una empresa privada) inevitablemente conducen a algún conflicto relacionado con el compromiso. A corto plazo, esto puede retrasar el desarrollo del proyecto, trayendo como consecuencia mayores costos o cambios negociados en el diseño del proyecto, lo cual a su vez puede aumentar o disminuir los costos de la transacción. Sin embargo, una lección importante de las AMPs es que ofrecen un foro en cual el conflicto puede ser tratado y canalizado productivamente; aunque es necesario trabajar más en este campo, se presume que esto reduce los costos de transacción a largo plazo.

Según su propia definición, una asociación no debe ser un proceso de explotación. Precisamente debido a los diferentes incentivos y limitaciones (así como también a las ideas creadas en torno a éstos), las AMPs son relaciones inusuales y se necesita realizar un trabajo importante para mantenerlas. No obstante, el conflicto puede conducir a la innovación. Las AMPs incluyen el compartir capacidades y riesgos. Un valor agregado tiene que ver con la pregunta: ¿Pueden las AMPs ser auto-regulatorias?; dos contrapesos de sector pueden ayudar a revestir los desequilibrios de poder, y a hacer que la toma de decisiones sea más holística y la búsqueda de soluciones más creativa.

Entendiendo incentivos financieros

Normalmente los incentivos financieros están asociados con el sector privado. Sin embargo, las AMPs que trabajan en vecindarios necesitados recurren a la sabiduría convencional, ya que los incentivos financieros pueden implicar reducción de riesgos y ahorro de costos, en lugar de generación de ingresos.

En varios casos, incluyendo Jakara, Buenos Aires y Cartagena, los primeros esfuerzos realizados por las empresas para suministrar servicios a las comunidades de bajos

El Pozón, Cartagena, Colombia

En 1994 Aguas de Barcelona (AgBar) inició un nuevo negocio junto con el Municipio de Cartagena (representado hoy por el Alcalde y la Oficina de Participación Comunitaria) para crear Aguas de Cartagena (Acuacar). Trabajan juntos en El Pozón, uno de los distritos más necesitados del Municipio, cuyos habitantes están representados por Comités de la Comunidad (Juntas de Acción Comunal y Juntas Administradoras Locales), quienes han firmado acuerdos con Acuacar. MPDL, una ONG internacional, bajo contrato con Acuacar, realizó encuestas en El Pozón – y desde entonces no ha participado más en el proyecto. El Banco Mundial, mediante un préstamo al Municipio, apoya el desarrollo de la infraestructura de AyS en Cartagena. Un ente regulador establecido en Bogotá y FUNCICAR, un grupo de supervisores civiles, también juegan papeles secundarios.

El proyecto piloto en El Pozón está dividido en los siguientes componentes: i) encuestas en la comunidad; ii) construcción de la infraestructura; iii) campañas de educación y concientización con el objetivo de lograr el consenso de la comunidad (y por lo tanto mayor recuperación de costos); y iv) cambios en el programa de servicio al cliente para facilitar una mejor relación entre la operadora y el cliente. Como parte del préstamo del Banco Mundial, Acuacar va a iniciar un programa de inversión de \$2.5m, para mejorar radicalmente el suministro de agua en El Pozón. Se espera que en el año 2001 comience un proyecto piloto en El Pozón, en el cual los pagos sean recolectados, semanal en lugar de mensualmente, por equipos ambulantes de cobro.

recursos tratan de reducir el vandalismo, garantizar la seguridad del personal y reducir el nivel de agua que se pierde inexplicablemente, a medida que convierten a los necesitados en clientes que pagan. En Puerto Príncipe, al principio la compañía pública local estaba poco dispuesta a cobrarle a los comités de agua por el agua al mayor que se les suministraba para revender. Irónicamente, la ONG convenció a los comités para que pagaran regularmente, y de esta manera estableció su credibilidad financiera. La compañía pública ahora percibe las llaves comunales en las comunidades necesitadas no como una obligación, sino como su mejor cliente – una sola factura, un solo medidor, y numerosos clientes que reciben el servicio y pagan. De manera similar, en Puerto Príncipe y Dakar se han creado incentivos financieros para los grupos comunitarios que manejan el sistema. Estos incentivos financieros contribuyen a permitir (y potencialmente politizar) estos procesos en comunidades de bajos recursos.

En varios de los proyectos, las empresas u oficinas del sector público subcontratan ONGs para que conduzcan trabajos inconexos. Esto proporciona incentivos financieros para las ONGs, aunque algunas dirán que con conflicto de intereses y a un costo potencial para su reputación. Las ONGs tienen, por ende, la desafiante tarea de determinar su habilidad real para influir más ampliamente en el programa mediante estos subcontratos, frente a lo que realmente podrían lograr a través de otros medios.

Varios socios de proyecto también sugieren que el diseño de la asociación debe ser revisado muy cuidadosamente, en el caso de que este tipo de mecanismos financieros sean utilizados. Por ejemplo, puede resultar difícil para las ONGs abastecer las demandas resultantes de la contratación, por un lado, y al mismo tiempo mantener su compromiso de desarrollo regional y un ethos independiente y voluntario, por otro lado. La presión está sobre las ONGs para que sean cada vez más comerciales y tengan una visión y una acción orientadas a corto plazo, para así implementar sus contratos eficientemente. Esto crea diferencias entre las ONGs y consultores menos evidentes, y las separa potencialmente de otras funciones de defender, ejercer presión y rendir cuentas al gobierno. Frecuentemente, esto entra en conflicto frente a su deseo de pasar tiempo manteniendo relaciones cercanas, a largo plazo, con las comunidades – una de las diferencias principales entre las ONGs y los grupos consultores. Sin dudas, el Mvula Trust fue ampliamente criticado por otras ONGs por involucrarse en el programa BoTT. Su mayor defensa fue sugerir que si no hubiera sido parte del programa BoTT, entonces los objetivos de desarrollo institucional y social hubieran sido completamente eclipsados por el enfoque del contrato.

Entendiendo y construyendo distritos locales de inversionistas

La creación de campeones locales ayudará a los socios de proyecto a participar en la intermediación social, esencial para la creación de un sentido de propiedad del proceso. Los inversionistas locales pueden ser miembros del comité, movilizadores de la comunidad, o hasta guardias locales de agua. Como vehículos para la intermediación social, los campeones sociales también serán importantes para el establecimiento de la participación de la comunidad en programas de trabajo y la asesoría de los niveles de demanda de servicios en la comunidad.

Varios proyectos incorporan representación a nivel local. Esto también implica extender la propiedad local más allá de las estructuras de poder establecidas, particularmente la variedad más formal de municipio local, y participar en un entendimiento de las comunidades y la sociedad civil basado en el género. Esto se refiere a procesos de intermediación social para la recaudación de información sobre las necesidades de la comunidad, la percepción de las opciones y el acuerdo para aceptar determinados niveles de servicio. También permite la integración de indicadores de éxito generados localmente, mientras que proyectos como el de KwaZulu-Natal buscan directamente opiniones de los beneficiarios con respecto a cómo se verían las metas medibles del proyecto. En un marco más amplio, existen

preocupaciones cuando, en la ausencia de una participación efectiva con los inversionistas ‘al fondo de la sala’, refiriéndose a aquéllos que realmente no entran en juego, otros socios de proyecto pueden alcanzar decisiones sobre asuntos tecnológicos y demanda de agua, quizás sobre la base de un entendimiento superficial del contexto local.¹² La construcción de distritos locales podría haber ayudado a varios proyectos, sobre todo en el caso de Jakarta, a recuperar el punto de enfoque sobre el proyecto y los beneficiarios, p.e. el objetivo principal de la asociación.

Entendiendo incentivos individuales

El entendimiento de los incentivos individuales dentro de los distintos proyectos también ofrece conocimientos interesantes. Naturalmente, los individuos responden de manera distinta, de acuerdo con sus propias circunstancias personales y antecedentes. Por ejemplo, un representante del sector público o de una ONG a punto de retirarse puede estar más dispuesto a aprovechar las oportunidades y experimentar con diferentes enfoques, que un representante en los inicios de su carrera. Un oficial del programa para una organización benefactora puede responder de manera muy diferente si el proyecto fuera uno entre muchos dentro de su portafolio, contra el mandato principal de ese individuo. Un individuo del sector privado tratando de abrirse camino en una empresa puede estar dispuesto a empujar los parámetros más allá de lo que lo haría un individuo menos ambicioso. Estimar lo que es una inversión y cuáles son las aspiraciones y obstáculos para los individuos que entran en juego permitirá determinar algunos aprendizajes sobre maneras de profundizar la asociación.

2.4 ENTENDIENDO MARCOS DE TIEMPO Y REQUERIMIENTOS

Se deben considerar dos elementos de tiempo – tiempo organizacional y marcos de tiempo de la asociación. El primero sugiere que las organizaciones de los diferentes sectores tienen marcos de tiempo distintos que determinan la forma como toman sus decisiones y luego actúan en base a ellas. Ciclos financieros y ciclos de los benefactores, ciclos electorales, ciclos estacionales y ciclos de los contratos determinan hasta cierto punto el comportamiento de las organizaciones entre los distintos sectores.

Obviamente, con mucha frecuencia las discrepancias están entre las ONGs y el sector privado; las ONGs sugieren que un desarrollo institucional y social adecuado toma cierto tiempo, mientras que los marcos de tiempo para el diseño y la construcción suelen ser más predecibles. Tales diferencias en los marcos de tiempo juegan un papel en todos los proyectos, donde generalmente la comunidad en sí está en el medio – deseando contar con servicios apropiados y a un precio razonable, lo más pronto posible.

Asegurando metas razonables que coincidan con los ciclos de los socios

Trabajar en asociación requiere que los marcos de tiempo para los diferentes distritos sean entendidos e incorporados en la mayor medida posible. Esto implica la necesidad de crear metas y logros razonables que coincidan con los ciclos de los principales socios, p.e. que el sector público tenga algo que mostrar antes de las elecciones, que las ONGs puedan cumplir con los requerimientos de los benefactores y la comunidad, y que las empresas del sector privado puedan mostrar progreso en sus obligaciones contractuales. El elemento de tiempo del diseño y la implementación del proyecto ha demostrado ser una fuente constante de negociación entre socios multi-partitas.

¹² A pesar de que éstas puedan no ser nuevas consideraciones para las ONGs y la comunidad más amplia en desarrollo, para algunos proveedores de servicios, existen nuevos procesos para moverse más allá de las suposiciones de que llaves en funcionamiento y facturas canceladas equivalen a éxito.

El ejemplo más evidente de esto se encuentra en el proyecto BoTT, en el cual el gran número de grupos privados, públicos y de la sociedad civil que participan aumentan la complejidad de la planificación del proyecto. Tal y como generalmente lo reconocen todos los inversionistas, el tiempo es un producto muy valioso que debe ser manejado con precaución: la falta de tiempo conduce a decisiones apresuradas y proyectos chapuzados con altos costos a largo plazo, mientras que el exceso de tiempo conduce a un pensamiento impreciso, una implementación desenfocada y altos costos a corto plazo.

Asignando tiempo para la construcción de la asociación y la revisión de procesos

El elemento de tiempo de construcción de la asociación también requiere ser considerado seriamente: la velocidad es buena, pero de la prisa solo queda el cansancio. La evidencia sugiere que hasta cierto punto las AMPs trabajan en contra de la lentitud y el letargo, pero que también pueden frenar (mas no romper) el momento cuando es necesario. Las asociaciones tienen un flujo y reflujo, y requieren revisiones estructuradas regulares y con los límites de tiempo que son naturales o preestablecidos. Los objetivos acordados deben incorporar un elemento de tiempo negociado, ya que los proyectos de AMPs no operan como una transacción única.

Las asociaciones requieren tiempo para cuajar. Debe buscarse un equilibrio entre la necesidad de preparar e implementar adecuadamente, y la necesidad de construir una visión común y un consenso, dando tiempo para el florecimiento de las relaciones personales y organizacionales. Tiempo y atención insuficientes asignados para la formación y el mantenimiento de las relaciones han demostrado ser un buen indicador de peligro.

Dos casos de estudio ilustran estos puntos. En La Paz-El Alto, la presión externa para el progreso (y los incentivos para retratar los primeros éxitos del proyecto) se chocó con los marcos de tiempo más largos para la construcción de la asociación y el desarrollo del proyecto. Reportes internacionales precipitados elogiaron las virtudes del proyecto antes de que su sustentabilidad y replicabilidad pudieran ser medidas adecuadamente por cada socio, creando algunas pequeñas incomodidades dentro de la asociación. En el proyecto de KwaZulu-Natal se subraya un aspecto importante según el cual la ATP debe satisfacer las necesidades de los socios para alcanzar metas y ciclos determinados. Los tres sectores necesitaban resultados puntuales tangibles para poder convencerse de que la inversión (de tiempo y dinero) valía la pena – antes de las elecciones de nuevos consejeros, antes de que se formularan los presupuestos del fin del presente año y del próximo año financiero, y antes de que la comunidad despreciara el esfuerzo.

Cada grupo de inversionistas necesita negociar marcos de tiempo más realistas, así como también reconocer el enorme costo de tiempo para la construcción de AMPs fuertes. Las compañías empeñan importantes recursos humanos y financieros de una sola vez y atraviesan un proceso de problema/decisión/acción. Las ONGs arriesgan llegar a un acuerdo al construir metodologías de participación con el fin de realizar el trabajo para complacer a los socios municipales y de la empresa privada. Los sectores privado y público raramente aceptan el tiempo requerido para realizar un adecuado trabajo institucionalizado de desarrollo social en las comunidades específicas, sugiriendo que sus percepciones y medidas del éxito son diferentes. Las ONGs también pueden apoyarse en este razonamiento para compensar la falta de recursos adecuados para realizar el trabajo. Desde la perspectiva empresarial, el reto de una AMP es que las ONGs trabajan lentamente, con poco personal comprometido en los proyectos; necesitan tiempo para consultar y alcanzar consenso mediante un enfoque del proceso social que inevitablemente es lento.

2.5 DIFERENCIANDO ENTRE INDIVIDUOS E INSTITUCIONES

Otra serie de lecciones tiene que ver con el tema de las relaciones individuales contra las relaciones institucionales. El enfoque principal de éxito o fracaso en una asociación está basado en el tipo de relaciones presentes. De los proyectos específicos estudiados, la importancia de la función de los ‘campeones de proyecto’ o ‘detractores de procesos’ surge bien sean individuos políticos de la sociedad civil o del sector privado.

Reconociendo el papel crucial de los campeones

La iniciativa tomada por individuos ‘campeones’ proporciona un estímulo importante en la formación de asociaciones. Mediante una combinación de enfoques, un campeón trae consigo otros intereses externos – incluyendo intereses políticos posiblemente conflictivos. Un campeón puede crear el momento necesario para el desarrollo de relaciones con otras instituciones, incluyendo la sociedad civil a nivel local. En Puerto Príncipe, por ejemplo, la fortaleza de los individuos líderes dentro de las instituciones asociadas claramente ayudó a llevar adelante el proceso, apoyado por un respaldo institucional efectivo.

Además de ejercer el liderazgo dentro de una asociación, un campeón también provee un punto focal para intereses externos e identifica individuos que tienen el mismo parecer en otras instituciones relacionadas. Los campeones ayudan a reducir las capas burocráticas, a la vez que aumentan la capacidad para la toma rápida de decisiones. Claramente, el peligro inherente es que los individuos pueden avanzar más rápidamente que sus respectivas instituciones en el desarrollo de relaciones, dejando atrás las instituciones que deben poner los proyectos en funcionamiento. Esto puede exponer tanto a los individuos como a las asociaciones a la crítica por parte de elementos de menor apoyo dentro y fuera de sus organizaciones. Por ello, los campeones deben tener la capacidad de percibir que es necesario que el proceso exista, más allá de su compromiso individual con el mismo. Todos los proyectos cuentan con estos campeones y todos continúan trabajando para vencer estos obstáculos.¹³

Asegurando durabilidad mediante la planificación institucional

La planificación institucional de las asociaciones requiere algún tipo de apoyo estructurado para garantizar que la sustitución de un campeón en determinado cargo no haga que la relación se vuelva insostenible ni disfuncional. Las relaciones deben ser lo suficientemente fuertes como para aguantar la posibilidad de un cambio de personal. La memoria institucional de estos campeones debe ser registrada y conservada con acceso abierto para mantener mejor informadas a las instituciones de la asociación, y para dejar un ‘archivo’ claro de la relación para sus sucesores.

Esto sugiere que debe haber una progresión natural desde la planificación de la asociación entre los individuos que representan a las organizaciones, hasta la planificación de la asociación entre las mismas instituciones. Nuevamente, por distintos motivos (de contexto, personales, u otros), varios de los proyectos específicos presentaron dificultades para realizar esta transición.

La necesidad de una mayor institucionalización ha sido evidente en casi todos los proyectos específicos, aunque el compromiso individual generalmente no ha estado en duda. En varios proyectos, la importancia de construir, desde el compromiso con la asociación puesto en papel hasta la membrecía en acción, también fue elevada – particularmente por actores políticos. Esta participación pro-activa de los inversionistas es un beneficio evidente de tener campeones a bordo, pero también puede surgir si las relaciones entre las instituciones se vuelven demasiado personalizadas y, de alguna forma, ‘exclusivas’.

¹³ Los campeones también deben convertirse, temporal e intermitentemente, en agentes externos que sirvan para solución de conflictos, como catalisis y como facilitadores/corredores de bolsa.

Planificando para la sucesión

El registro y la planificación institucional estructurada llaman la atención hacia la necesidad de un planeamiento efectivo para la sucesión. De hecho, el proceso de sucesión debe ser construido en la planificación de la asociación, en lugar de ser dejado en manos de los actores individuales de las instituciones. Quizás el ‘individualismo’ sea necesario durante la etapa inicial, pero éste se vuelve cada vez más peligroso a medida que la relación se desarrolla, cuando es necesario que el ‘colectivismo’ sea protagonista. También ayuda a asegurar que la institución está preparada para el cambio. En Cartagena, el rápido cambio de los actores políticos ha significado que, cada vez que se elige un nuevo Alcaldé, comienza nuevamente un proceso de ‘re-educación’ para el nuevo personal municipal. El cambio de personal es una realidad perdurable en muchos de los contextos dentro de los cuales trabajan las AMPs, y este problema debe ser tratado así como la situación más específica de ‘cambio de campeones’.

La sucesión en sí puede conducir hasta cierto grado de poca claridad en las relaciones entre las instituciones, dado que una asociación es un proceso social, mas no mecánico o estrictamente contractual. Por lo tanto, la planificación de la sucesión debe ser un proceso dentro de las AMPs cuyo objetivo sea asegurar que todos los socios actúan como inversionistas a la hora de orientar a nuevos participantes. En el caso específico de La Paz-El Alto, algunas de las figuras claves de las diferentes instituciones abandonaron el proyecto con pocos meses de diferencia. Naturalmente, tuvieron que pasar algunos meses para recuperar el equilibrio y restablecer las relaciones entre los diferentes grupos de inversionistas. La recomendación más obvia es llevar a cabo procesos de inducción para el proyecto en asociación, así como también inducción para miembros del nuevo personal. Quizás este también sea el momento oportuno para realizar revisiones estructuradas.

2.6 PERMITIENDO LA TRANSFORMACIÓN, MODIFICACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDAD

Un hallazgo final del análisis de los ocho proyectos específicos tiene que ver con la necesidad de entender los procesos de transformación y modificación que ocurren dentro de una asociación como procesos independientes de los cambios de personal o representación. El cambio ocurre automáticamente tanto a nivel interno dentro de las organizaciones asociadas, como en la asociación en sí. Dentro de cada sector, por consiguiente, cada organización debe tratar las características que las restringen para ‘asociarse’ en primera instancia, o para adaptarse a medida que el proyecto y la asociación progresan. En la mayoría de las instancias, las modificaciones necesitarán visitar las capacidades e incentivos de los grupos de inversionistas involucrados. Cada grupo de inversionistas claramente se beneficiará de la construcción de capacidad a la medida de sus capacidades y deficiencias existentes.

Sin embargo, las habilidades por sí solas no siempre crean una asociación exitosa si un socio falla a la hora de vender la asociación efectivamente a nivel interno y crear una relación de bienvenida con las organizaciones asociadas. La resistencia por parte del personal, o la falta de compromiso por parte del designado de la asociación constituyen indicadores claros de futuros retos. Tan obvio como puede resultar, este factor parece ser la dificultad que se repite con más frecuencia en los enfoques de asociación. Por ello, es necesario observar la capacidad de cada socio para ejercer (y analizar) su papel como parte de un todo.

Este cambio de comportamiento, construcción de capacidad y transformación de la asociación no desvía la atención (ni tampoco debería hacerlo) de los aspectos fundamentales de ese grupo de inversionistas, aspectos que se traducen en tener una posición en el campo de la asociación. Las organizaciones deben cambiar para planificar el proceso de la asociación y al mismo tiempo mantener su foco, sosteniendo sus valores principales, perfeccionando sus capacidades particulares y conservando sus habilidades especiales. Perder la contribución única que realizan a

las asociaciones equivale a causar daños a la asociación por tener objetivos divergentes y falta de integración.

Desarrollando la capacidad para asociarse

Varias lecciones sacadas de los ocho proyectos del BPD apuntan hacia algunas de las principales habilidades y destrezas necesarias para entrar en una asociación (particularmente, en una asociación multi-partita) y ofrecen sugerencias sobre cómo ser un socio efectivo. Éstas incluyen:

- La capacidad de entender cómo las asociaciones pueden crear una ventaja estratégica.
- La capacidad de definir con precisión los objetivos sectoriales, y de reconocer que la asociación depende de la capacidad de cada actor para alcanzar sus propios objetivos. Reconocer que cada organización tiene su propia agenda, incentivos y conflictos internos, contribuye al desarrollo de un ambiente de apoyo mutuo para la asociación.
- La capacidad de desarrollar una serie de objetivos comunes y una visión común, que constituyan un foco para los logros que pueden ser alcanzados. En relación cercana con esto está la necesidad de entender el punto final de cada socio – los asuntos y demandas que no son negociables para ese socio.
- La capacidad de respetar a otros socios y desarrollar alguna empatía para sus funciones y características, y comprender cómo se pueden aprovechar de la mejor manera sus capacidades en la asociación.
- La capacidad de escuchar las preocupaciones de otros socios, así como sus propios obstáculos, y pensar lateralmente sobre cómo pueden ser resueltos, en lugar de pensar en cómo deshacerse de ellos.
- La capacidad de concebir una organización de asociación y un proceso flexible y fluído de suministro de servicios, que sea capaz de adaptarse a los cambios contextuales y de socios, y de asumir una revisión y reorientación cuando sea necesario.
- La capacidad de entender que algunas modificaciones y compromisos son necesarios para crear una asociación sustentable, y que una asociación basada en términos de desigualdad es fundamentalmente inestable y ultimadamente no sustentable.

Todos los proyectos específicos fallan en alguna de estas áreas. El reto para muchas de las asociaciones es integrar estos procesos efectivamente según la realidad. Dado que sabemos más sobre las asociaciones ahora de lo que sabíamos hace algunos años, es un momento seguro para decir que varios de los proyectos serían creados muy diferentemente si tuvieran que ser creados de nuevo hoy.

En el proyecto piloto de KwaZulu-Natal, el respeto y reconocimiento mutuo de los papeles que tiene cada sector dentro de la asociación ha sido un contribuyente clave para una comunicación exitosa y el desarrollo de una relación influyente para el suministro de servicios. Esto se debe en gran parte a individuos claves en cada sector y a los esfuerzos decididos para establecer esto como ‘caso de prueba’ en la asociación. En consecuencia, existe un importante grado de confianza entre los socios y una creencia firme de que hay una ventaja estratégica en la participación de cada miembro en la asociación. Un aspecto clave de esto es que el socio del sector privado se ha puesto inambiguamente de acuerdo con los aspectos sociales e institucionales del proyecto y los usa como un medio para desarrollar capacidades en esta área. Es improbable que este intercambio hubiera sido tan exitoso si el sector privado no se hubiera sentido cómodo con el enfoque profesional de los consultantes

de desarrollo social e institucional (DSI), o si ellos hubieran estado limitados por obligaciones contractuales que presionaran los marcos de tiempo y eliminaran algunas de las flexibilidades del proceso.

Desarrollando una interfaz efectiva

Existe una necesidad de someterse a alguna forma de transformación o modificación para capacitar a las organizaciones a trabajar más efectivamente como socios. Cualquier iniciativa de una asociación pública-privada (APP) ofrece una ilustración de los enormemente diferentes métodos de practicar de los sectores privado y público, e iniciativas más recientes presentan los valores sumamente distintos del sector privado y el sector de las ONGs. Sin embargo, es necesario para todos los socios explorar cómo trabajar en conjunto para formar un todo efectivo. Una de las lecciones que surgen del análisis de los proyectos específicos del BPD es que cada socio (como individuo y como institución) necesita ‘suavizar sus criterios’ para crear un lugar de intersección/reunión más aceptable.

En La Paz-El Alto, por ejemplo, el proyecto piloto ilustró casos en los cuales, tanto el sector público como el sector privado suavizaron su posición para que la asociación funcionara por el bien de la experimentación. Fueron capaces de hacer esto sin eliminar los valores y capacidades principales que los convertían en un miembro efectivo de esa asociación. Al contrario, el caso de Jakarta ilustra una situación donde beneficios significativamente más grandes hubieran podido ser vistos por la comunidad y los socios, si se hubiera podido aumentar el nivel de diálogo.

Aún así, cuando los socios modifican su comportamiento para que sea apropiado para la asociación, frecuentemente se dan cuenta de que la modificación causa tensiones internas dentro de sus propias organizaciones. Esto se observa a menudo entre el sector privado y el sector de la ONG, cuando los miembros del personal en el sector privado son asignados para trabajar con comunidades de bajos recursos y pronto se encuentran trabajando al margen de las operaciones principales. Tal fue el caso en La Paz-El Alto, hasta que la unidad responsable del programa piloto fue incorporada en las oficinas técnicas de la compañía; así como sucedió en Buenos Aires, hasta que se incrementó el número de empleados en la Unidad de Áreas Sensibles de la compañía. Al contrario, cuando los individuos dentro de una ONG sugieren que trabajar con el sector privado sería un enfoque más apropiado, puede ser que inicialmente se encuentren a sí mismos marginados dentro de su propia organización.

Reconociendo la transformación natural de la asociación

Como se ha expresado anteriormente, es importante reconocer que las asociaciones cambian y que es probable que la asociación como un todo sufra su propio proceso de transformación. El proceso de construcción de capacidades dará como resultado que los socios desarrollen nuevas áreas de confianza y nuevas capacidades. Esto puede conducir a un cambio en la asignación de las funciones y responsabilidades, así como también un cambio en las relaciones. En otras circunstancias la combinación de la asociación puede cambiar por una extensión de actividades, o porque un socio esté avanzando con dificultad para cumplir algunos aspectos particulares de su trabajo. La realidad de la implementación de la asociación es que es un proceso dinámico que debe responder a una gama de factores internos y externos. Con el fin de que las asociaciones se sometan a los tipos de transformación positiva necesarios para que sean un proceso activo y dinámico, los acuerdos contractuales y procesos de gerencia deben permitir los cambios, estimular la apertura y promocionar la transparencia.

No obstante, en algunos casos el cambio puede ser imprevisto. En Puerto Príncipe, un proyecto cuyo único objetivo es lograr mejoras para los necesitados, GRET/Haití, el socio de la ONG y la fuerza de empuje de esta asociación entre el sector público y una ONG, facilitó la construcción de capacidades de los comités de agua. Los

comités juegan ahora un papel central en la toma de decisiones, la contratación y supervisión de las operadoras, la organización de operaciones y mantenimiento, y la respuesta a las quejas de la comunidad. GRET/Haití también estableció métodos de transferencia efectiva de técnicas para las operadoras (en este caso el sector público). En esta fase, la construcción de capacidades y el proceso de transferencia realizado por GRET han sido tan exitosos que los planes de entrega, operación y mantenimiento en proceso fueron sostenibles sin mayor participación de su parte. Habían salido exitosamente del proyecto de agua y desde entonces han entrado en acción con una estructura semejante de asociación para saneamiento.

En los inicios del proyecto de Buenos Aires, proyectos pilotos en algunas comunidades tuvieron notables resultados exitosos, al permitir que las asociaciones se expandieran significativamente e incluyeran nuevas ONGs, grupos comunitarios y grupos de protección al consumidor, y observar la formación del Foro de Municipalidades – todo lo cual continúa transformando la dinámica de la asociación.

3. Construyendo Asociaciones Multi-Accionistas, Multi-Partitas de Agua y Saneamiento

Los ocho proyectos específicos estudiados ofrecen lecciones invalorable sobre el proceso y los resultados de las asociaciones en proyectos de agua y saneamiento. Aunque acabamos de comenzar a tocar la superficie, podemos construir sobre estas lecciones para desarrollar recomendaciones sobre el desarrollo, la organización y el manejo de asociaciones en el área de agua y saneamiento.

3.1 SECTORES IGUALES, FUNCIONES DIFERENTES

Los ocho proyectos específicos analizados revelan claramente una cantidad de fortalezas y debilidades, muchas de las cuales sugieren la necesidad de un repensamiento conceptual fundamental. Existe una necesidad de sustituir la ‘S’ de ‘Sector’ por la ‘F’ de ‘Función’. Mediante la especificación de una asociación de tres sectores, existe el peligro de que una ATP pueda llegar a representar una realidad simplificada, imaginada (p.e. la disposición de tres sectores distintos), en lugar de la verdadera disposición de los sectores dentro del contexto real. Como bien lo demuestran los proyectos específicos, en las asociaciones de agua y saneamiento los mismos sectores pueden jugar papeles muy diferentes en situaciones distintas. Mientras que los proyectos específicos apoyan la hipótesis central del BPD, la cual afirma que los tres sectores pueden alcanzar logros mayores actuando juntos en asociación que cualquier sector actuando individualmente, también demuestran que las asociaciones efectivas en agua y saneamiento están construidas sobre la base de un entendimiento profundo de las capacidades y contextos locales. Funciones tales como la movilización de la comunidad, las cuales se espera sean cumplidas por grupos de la comunidad/ONGs, frecuentemente son realizadas o facilitadas por actores del sector público o privado.¹⁴ Por lo tanto, en la construcción de asociaciones multi-accionistas, es vital basar las asociaciones sobre una evaluación clara de las capacidades, incentivos y relaciones de las instituciones privadas, públicas y de la sociedad civil existentes, en lugar de empezar con un guión predeterminado sobre cómo ‘se supone’ que los distintos sectores deben relacionarse.

¹⁴ Evaluar la efectividad de estos inversionistas sería una consideración importante para determinar qué inversionista tiene una mayor capacidad o está mejor ubicado para ejercer las distintas funciones.

3.2 FLEXIBILIDAD POR DISEÑO

Una asociación es una entidad dinámica. Como ha sido notado anteriormente, los proyectos específicos muestran que incluso en el período relativamente corto que se ha estudiado, las funciones, responsabilidades y hasta organizaciones en asociación cambiaron. Estos cambios sucedieron en respuesta a cambios en el ambiente externo, en la comunidad, en las fuentes de inversión, en el funcionamiento, y hasta en las relaciones entre los individuos. Es probable que estos cambios ocurran en futuros ambientes de las asociaciones tal como ocurrieron en los proyectos específicos. Por lo tanto, en la construcción de una asociación multi-accionista, multi-partita, las estructuras y los procesos deben ser puestos en su lugar para que puedan adaptarse y responder al cambio. Esto puede incluir un compromiso por parte de todos los socios para participar en un proceso regular de revisión y control de los logros y procesos de las asociaciones. También puede incluir el uso de estructuras legales y contractuales flexibles que faciliten los cambios necesarios. Un ejemplo de contrato flexible puede incluir una serie explícita de puntos de control o ‘condiciones de disparo’, en la cual los elementos específicos del contrato se abran nuevamente para la negociación, o un acuerdo sobre mecanismos para resolver los conflictos que surgen de circunstancias cambiantes.

3.3 ENTENDER EL FIN DESDE EL COMIENZO

El suministro de agua y saneamiento a los necesitados es un reto a largo plazo, y existe una tendencia natural a asumir que las asociaciones serán instituciones permanentes. Si los socios pueden alcanzar mayores logros juntos de lo que cada uno puede lograr separadamente, se pudiera esperar que sigan trabajando juntos durante las décadas que sean necesarias para completar el reto totalmente. Pero los proyectos específicos demuestran que las asociaciones parecen más comisiones flexibles que instituciones permanentes. Los socios entran y salen de la asociación, a medida que se requieren o establecen capacidades, capitales, elecciones y estrategias.

Para complicar aún más la situación, es probable que los distintos socios tengan razones diferentes para terminar o empezar sus actividades. En algunos de los proyectos específicos, la falta de aclaración sobre por cuánto tiempo va a continuar la asociación, y bajo qué circunstancias los distintos socios pueden entrar o abandonar la asociación, ha producido ciertos cuestionamientos. Por lo tanto, en la construcción de asociaciones multi-partitas, es críticamente importante que desde el principio hayan discusiones entre los socios sobre cómo y cuándo va a terminar la asociación y puede esperarse que los distintos socios se retiren.¹⁵ Entre los elementos específicos que pueden ser considerados como causas potenciales para terminar la asociación (o cambiar socios) se encuentran: metas del proyecto (incluyendo metas por área geográfica cubierta); ciclos electorales; metas de inversión (o límites); metas de funcionamiento; adquisición de habilidades y capacidades específicas por parte de determinados socios; y desarrollo de nuevas instituciones u organizaciones (especialmente instituciones comunitarias).

La ‘terminación’ de la asociación, no necesariamente significa un fin para las funciones de los distintos inversionistas. El papel de la ONG pudiera cambiar de implementador activo del proyecto a supervisor cuando los servicios sean regularizados. Sin embargo, ¿actuar como supervisor requeriría un plan de asociación para la ONG? Por otra parte, la asociación pudiera entonces continuar

¹⁵ Esto se refiere también a metas no realizadas o donde los planes ‘simplemente no han funcionado’. Aún cuando la asociación como enfoque sigue siendo totalmente válida, un socio puede resultar inadecuado o no estar a la altura de la tarea. En este caso, debe ser posible para el socio darse cuenta de ello y simplemente retirarse, o para los otros socios manifestar su insatisfacción.

tratando otros asuntos (saneamiento, en el caso de Puerto Príncipe) o reproduciéndose en otras áreas geográficas.

3.4 CONSTRUYENDO UNA ASOCIACIÓN FUERTE Y SALUDABLE

Los proyectos específicos han demostrado que frecuentemente las asociaciones se enfrentan con ambientes y circunstancias extremadamente difíciles. Puesto que esperamos que las asociaciones multi-partitas de agua y saneamiento se formen precisamente para tratar las situaciones que son más complicadas y difíciles de lo que cualquier organización puede manejar por su cuenta, es muy importante desarrollar asociaciones que sean lo más fuertes posible. Esto les dará la mejor oportunidad para aprovechar los factores externos que pueden permitir su éxito y mitigar aquéllos que lo impiden.

La siguiente lista de comprobación preliminar provee consideraciones para construir una asociación tri-partita fuerte y saludable:

CONSIDERACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ASOCIACIÓN

METAS	CONSTRUYENDO ASOCIACIONES	MANTENIENDO ASOCIACIONES
<i>Entendiendo el Contexto</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>¿Se ha conducido un análisis suficiente sobre el ambiente social, económico, técnico, político, legal, y cultural para comprender la naturaleza de lo que es necesario?</i> • <i>Dado que estos factores también son dinámicos, ¿cómo pueden la recolección y el análisis de la información orientada según el contexto ser incorporados e implementados en el diseño del proyecto - p.e. los objetivos de la información de los proyectos y el apoyo en la definición de las tareas de los proyectos?</i> • <i>¿Todos los jugadores principales que pueden influir el proyecto positiva o negativamente han sido identificados?</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>¿Hay factores en el ambiente político, social y empresarial que apoyan la creación y el mantenimiento de asociaciones multi-partitas en el suministro de agua y saneamiento para los necesitados? ¿Pueden ser empleados para mejorar la salud de la asociación?</i> • <i>A la inversa, ¿existen factores que se oponen al éxito de la asociación? ¿Pueden ser identificados y mitigados?</i>
<i>Desarrollando sobre bienes existentes y llenando brechas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>¿Ha realizado el socio potencial tareas similares en el pasado? Y¿ hasta qué punto?</i> • <i>¿Cuál es la estructura más apropiada (incluyendo mecanismos de contratación) para manejar las tareas?</i> • <i>¿Tiene el socio potencial el personal y los fondos necesarios para realizar las tareas adecuadamente? Si no, ¿existe un plan convincente para conseguir los recursos necesarios?</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>¿Está cada socio cumpliendo una función que definitivamente otros socios no son capaces de realizar o podrían realizar de manera menos eficiente?</i> • <i>¿Es ésta una función que cada uno de los demás socios considera crucial para alcanzar el éxito?</i> • <i>¿Tiene el socio potencial el personal y los fondos necesarios para realizar las tareas adecuadamente? Si no, ¿existe un plan convincente para conseguir los recursos necesarios?</i>

<p><i>Entendiendo incentivos y conflictos de los socios</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>¿Están los socios de acuerdo con las metas técnicas, financieras, sociales y políticas?</i> • <i>¿Son las funciones y los incentivos de los socios consistentes con estas metas?</i> • <i>¿El socio potencial gana o ganará importantes beneficios (financieros, sociales o políticos) al realizar bien sus tareas? ¿Cree el socio que los beneficios compensan los costos?</i> • <i>Si las tareas no se realizan bien, ¿existen grandes costos o problemas con los cuales los socios se enfrentan [enfrentarán]? ¿Creen ellos que estos costos o problemas son mayores que los costos por realizar las tareas?</i> 	
<p><i>Entendiendo marcos de tiempo y requerimientos</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>¿Se han establecido marcos de tiempo adecuados y realistas para las contribuciones de los socios?</i> • <i>¿Se han considerado los posibles obstáculos para cumplir con la fecha señalada?</i> • <i>¿Se han considerado estrategias de salida adecuadas y realistas para los diferentes grupos de inversionistas? ¿Qué logros sugerirían una revisión formal de los planes de la asociación y de los temas de implementación del proyecto?</i> 	
<p><i>Diferenciando entre individuos e instituciones</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>¿Tiene el socio potencial una relación positiva con los distritos electorales claves, cuyo apoyo es necesario para realizar bien las tareas?</i> • <i>¿La función prevista es consistente con los pronunciamientos públicos y culturales de la organización?</i> • <i>¿La asociación como un todo tiene relaciones positivas con todos los distritos electorales claves, cuyo apoyo es necesario para alcanzar el éxito?</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>¿Son los campeones suficientemente concientes de la necesidad de capacitar así como también de liderizar?</i> • <i>¿Se considera que los procesos cambian la asociación de una relación entre individuos a una entre asociaciones?</i> • <i>¿Se ha planificado manejar la sucesión asegurando que los nuevos líderes y el nuevo personal sean orientados adecuadamente?</i>
<p><i>Permitiendo la transformación, modificación y construcción de capacidad</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>¿Existe un método acordado para aprender de las distintas actividades y logros de los socios, y compartir este aprendizaje en la asociación?</i> • <i>¿Existen acuerdos sobre el proceso para recuperarse y resolver los conflictos de manera oportuna?</i> • <i>¿Existe un método explícito para controlar el proceso de la asociación y tomar acciones correctivas?</i> 	

3.5 REVISANDO LAS PREGUNTAS INICIALES

La tarea principal del equipo era tratar de resolver las siguientes preguntas:

De los ocho proyectos específicos, ¿qué hemos aprendido sobre la eficacia de las asociaciones tri-partitas?:

**¿Son efectivas en el suministro de agua y saneamiento para los necesitados?
¿Cómo y cuándo?**

¿Son efectivas en la creación de un proceso mediante el cual los necesitados tengan una voz sustentable?

Como se notó en la sección principal, muchas de las asociaciones estudiadas todavía son nuevas, y es difícil concluir con certeza con respecto a los impactos sobre los

necesitados que se pueden atribuir completamente a las asociaciones en sí. En el análisis final, las asociaciones multi-partitas serán juzgadas por sus impactos positivos sobre los necesitados en cuanto al salud, medios de vida, educación, tiempo, capacitación, etc. No obstante, la evidencia de los ocho proyectos específicos hasta hoy sugiere las siguientes percepciones con el respecto a las asociaciones en sí:

- Los practicantes de los proyectos claramente sugieren que las asociaciones fueron más exitosas de lo que cualquier sector hubiera sido actuando solo en las mismas circunstancias. La combinación de habilidades, capacidades, experiencias y relaciones que las asociaciones reunieron capacitó a los socios para ser más efectivos (aumentando sus propias gamas de habilidades) y les permitió tratar de resolver un rango de problemas más amplio de lo que pudieran haber hecho actuando por su cuenta. Tan difícil como son estas relaciones, la combinación de desarrollo social, habilidades técnicas, financiamiento y regulación fue importante para lograr el éxito.
- No hay ningún modelo único que sea mejor para estructurar una asociación. Las asociaciones más exitosas se desarrollaron sobre las capacidades, relaciones e incentivos de las instituciones locales. Diferentes sectores juegan papeles diferentes en lugares diferentes. ‘Talla única para todos’ no es el caso aquí.

Para la segunda pregunta sobre si las asociaciones multi-partitas apoyan la construcción de sistemas en los cuales los necesitados tengan una voz sustentable, el trabajo del Grupo hasta la fecha no proporciona respuestas suficientes. Durante el taller los autores discutieron sobre la sustentabilidad de los proyectos en sí (para lo cual, en la mayoría de los casos, obviamente es muy temprano), si los más necesitados realmente reciben y utilizan los servicios suministrados, y sobre la sustentabilidad que tienen en el proceso las voces de las comunidades de bajos recursos. Únicamente podemos plantear las siguientes ideas en este momento:

- Los enfoques orientados hacia la asociación crean expectativas en la comunidad al construir un proceso mediante el cual la comunidad tiene una opinión con respecto a cómo se diseña y ejecuta el proyecto. Aunque concedidos por los mismos socios, importantes esfuerzos son realizados posteriormente para manejar las expectativas entre sus socios, y más importante, entre las comunidades (particularmente en el caso de haber varios socios de proyecto que no comparten los mismos mensajes con las comunidades). Podemos asumir que una vez que el proyecto de asociación siga este camino, será muy difícil que vuelvan hacia estructuras completamente verticales a corto y mediano plazo.
- Al reunir a los diferentes inversionistas en un debate, se puede alcanzar un enfoque más holístico con y hacia las comunidades. Este esfuerzo conjunto obliga a los diferentes grupos implementadores de proyecto a considerar no sólo los incentivos y limitaciones de cada uno, sino también aquéllos de las comunidades y de las familias de bajos recursos dentro de esas comunidades. Las negociaciones constantes y el tiempo empleado en el desarrollo de estas asociaciones ‘multi-angulares’ aparentemente colocan a las comunidades en el lugar que les corresponde – en el escenario central de su propio desarrollo.
- Finalmente, las asociaciones deben incorporar enfoques inclusivos. Años de experiencia en desarrollo sugieren que sin algún sentido de propiedad dado a y recibido por las comunidades necesitadas, es probable que los proyectos no sean sustentables a nivel local.

Colaboradores

Ken Caplan actualmente se desempeña como Coordinador del Grupo de Agua y Saneamiento del Business Partners for Development (BPD), basado en las oficinas de WaterAid en Londres. Anteriormente a este trabajo actual, Ken trabajaba como consultante en la Unidad de Asociación Empresarial del Departamento para el Desarrollo Internacional y el Foro de Líderes Empresariales Príncipe de Gales, para diseñar un proyecto incorporando este enfoque tri-partita para tratar los estándares de salud y seguridad en la industria del calzado en Vietnam. Este esfuerzo saca partido de siete años de trabajo voluntario en la Tailandia rural, al Sureste de Asia, como oficial de ambiente urbano y entrenamiento con USAID/Bangkok, y posteriormente con diferentes ONGs internacionales tanto en el norte como en el sur de Vietnam.

Simon Heap es Investigador Senior del INTRAC (Centro Internacional de Entrenamiento e Investigación para ONGs), Oxford, UK. Desde 1997 ha estado realizando investigaciones y entrenamientos en el área de relaciones entre ONGs y el sector privado. Es autor de muchos trabajos originales, artículos y lineamientos; su primer libro, *NGOs Engaging With Business: a world of difference and a difference to the world* (ONGs Participando en Negocios: un mundo de diferencia y una diferencia para el mundo), fue publicado en el año 2000.

Alan Nicol, Miembro Investigador del Instituto de Desarrollo Exterior, ha estado trabajando en una variedad de proyectos cubriendo una gama de temas sobre gerencia de recursos de agua a nivel global y local. Entre ellos están: medios de sustento en África del Sur, observando procesos de descentralización y el acceso a capitales naturales; agua y bienes públicos internacionales, observando la gerencia sin fronteras de recursos de agua a nivel internacional como bien público; y conflictos y recursos de agua, con énfasis particular en la escasez de agua y políticas de agua en Suráfrica y el Medio Oriente. Alan también se desempeña como Asesor en materia de Recursos Globales de Agua para Save the Children UK (Salva a los Niños UK), incluyendo programas de abastecimiento de agua y saneamiento en Asia, África y el Medio Oriente.

Janelle Plummer es especialista en pobreza urbana y trabaja con GHK Internacional. Está interesada en la construcción de capacidades de los municipios para la reducción efectiva de la pobreza y se ha enfocado particularmente en la implementación de políticas y procesos desafiantes como la participación de la comunidad y las asociaciones del sector privado. Es la autora principal de la serie *Building Municipal Capacity* (Construyendo la Capacidad de los Municipios) publicada por Earthscan (incluyendo *Enfocando Asociaciones*, una Referencia sobre Asociaciones Público-Privadas para las Municipalidades).

Susan Simpson es Directora de Operaciones Regionales y Programas de Aprendizaje del Foro Internacional de Líderes Empresariales Príncipe de Gales (IBLF), una ONG internacional que trabaja con economías emergentes y transitorias para promover el liderazgo internacional en empresas responsables, como medio para beneficiar tanto a las empresas como a la sociedad. Las asociaciones multi-partitas, multi-accionistas constituyen el núcleo central de la misión del IBLF, y Susan tiene más de 10 años de experiencia como defensora del concepto de asociación y en construcción de capacidad local de asociación en muchas partes del mundo, entre ellas Suráfrica, Latinoamérica, Europa Central, Europa del Este y Nuevos Estados Independientes.

John Weiser es socio de la compañía Brody Weiser Burns. John se especializa en el trabajo con organizaciones para diseñar estrategias de negocios que logran metas sociales. Ofrece asistencia en planificación estratégica, análisis empresarial, y desarrollo de asociaciones empresa-comunidad. John fue co-fundador de Brody Weiser Burns en 1984 para seguir su visión del negocio como fuerza para el cambio social. Es autor de varios trabajos sobre visiones empresariales para la participación

corporativa, de los cuales el más reciente es *Conversations with Disbelievers: Persuading Companies to Address Social Challenges* (Conversaciones con No-Creyentes: Convenciendo a las Empresas a Tratar los Desafíos Sociales).



BPD Grupo de Agua y Saneamiento

c/o WaterAid
Prince Consort House
27-29 Albert Embankment
Londres SE1 7UB

Teléfono + 44 (0)20 7793 4557
Fax + 44 (0)20 7582 0962
Correo electrónico bpd@wateraid.org.uk
Web www.bpd-waterandsanitation.org

Agradecimientos

*Editado por Michelle Bell Con Agradecimientos a Tracey Keatman y Sarah Sledmere
Traducido por Alejandra Aliaga Malaki*

Diseñado por Hoop. Email greensystemslimited@btinternet.com

