



SERIE DE NOTAS DEL PRACTICANTE:

LAS PERCEPCIONES DE ALIANZA

Entendiendo los intereses públicos, privados y de la sociedad civil en la alianza

Autor Ken Caplan

Escrito en Noviembre 2001

Las alianzas multi-sectoriales que reúnen a involucrados de los sectores público, privado y de la sociedad civil son, por naturaleza, acuerdos extraños que requieren un compromiso y unas negociaciones significativas. Basada en una serie de talleres específicos de sector que reunieron a representantes en el terreno de los proyectos de alianza, esta nota del practicante revisa las percepciones de estilo y competencias de los tres sectores¹. Entender estas expectativas desde el principio permite a los socios avanzar desde las cualidades “genéricas” hacia las más específicas de sus socios propuestos. Este entendimiento tiene una gran importancia para determinar si estas relaciones tendrán éxito o no.²

El BPD es una iniciativa de aprendizaje que trabaja por una mejor comprensión de las dinámicas y los potenciales impactos de las alianzas tri-sectoriales. Ocho proyectos tri-sectoriales (sectores público, privado y sociedad civil) han sido integrados como el punto central de las actividades de aprendizaje del Cluster de Agua y Saneamiento del BPD. Estos proyectos van desde grandes concesiones hasta programas piloto experimentales³.

El trabajo del Cluster apunta a saber si las alianzas tri-sectoriales facilitan la provisión de servicios de agua y saneamiento a las comunidades de bajos recursos. Aunque las relaciones a nivel macro entre sector público y compañía privada pueden beneficiarse al incorporar más sistemáticamente a la sociedad civil, el foco principal del Cluster ha estado en lograr una mejor comprensión de la dinámica público-privado-sociedad civil al nivel de la comunidad.

ANÁLISIS FODA DEL SECTOR

El análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) es el primer paso en las alianzas. El segundo paso lógico es centrarse en los incentivos, desincentivos, fortalezas y debilidades de los socios. Para deducir las percepciones de los practicantes de los diferentes sectores, una serie de talleres fueron diseñados involucrando a representantes de los ocho proyectos con los que el Cluster de Agua y Saneamiento del BPD ha estado trabajando.⁴ Cada taller incluyó un análisis FODA de los tres sectores⁵.

¹ El análisis de esta note ha sido extraído de los reportes de taller que están disponibles en www.bpd-waterandsanitation.org

² Aunque algunos resultados son más genéricos, el análisis presentado se relaciona principalmente con las alianzas para la provisión de servicios (agua y saneamiento) en las comunidades de bajos recursos y por practicantes que tienen experiencia de trabajo directa con los otros sectores.

³ Las actividades del cluster apuntan en dos direcciones: explorar las relaciones reales del proyecto focal y, por

consecuente, entender las opciones para futuros socios del proyecto; y llegar a una comprensión más amplia de las limitaciones y oportunidades de alianzas tri-sectoriales centradas en empresas.

⁴ El enfoque en la sociedad civil del taller fue principalmente en las ONGs, en vez de otros grupos de involucrados.

⁵ El análisis presentado abajo, refleja las opiniones de los sectores como “socios” (relacionado al estilo además de las opiniones de los diferentes sectores como “implementadores del proyectos” (relacionado a las competencias).

EL SECTOR PÚBLICO

Fortalezas - La principal fortaleza identificada con respecto al sector público se relaciona con la autoridad legal, el poder de generación de leyes, funciones de monitoreo y regulación y la autoridad que tiene de actuar directamente con, o delegar la responsabilidad a, otros grupos involucrados. Es el tomador de decisiones primario con respecto al bienestar público y se espera que represente a sus constituyentes.

Es interesante notar que los participantes del sector privado y las ONGs identificaron otras fortalezas del sector público que no fueron identificadas por los propios participantes de este sector. El sector privado identificó su habilidad de facilitar alianzas combinado con su entendimiento de las prioridades y necesidades locales. Ambos participantes, los de las ONGs y del sector privado, resaltaron la habilidad del sector público de trabajar de forma más integral para coordinar las actividades de agua y de saneamiento con otras necesidades de desarrollo de la comunidad.

Debilidades - Al sector público le falta financiamiento y recursos técnicos confiables. Aunque se percibió que el sector público tiene una comprensión significativa de las prioridades locales, los tres grupos sugirieron que le faltan los mecanismos y la experiencia para responder efectivamente a las necesidades de las comunidades de bajos recursos. Se resaltaron también como debilidades, la interferencia política y la corrupción, aunque se mencionó que la corrupción no viene de un solo lado. Otras debilidades identificadas fueron la alta rotación del personal y una significativa burocracia ineficaz e inflexible. El sector de ONGs apuntó que al sector público le faltan enfoques participativos y tiende a buscar "soluciones rápidas" (principalmente en época de elecciones). El sector privado identificó los frecuentes conflictos entre políticos y empleados civiles.

EL SECTOR PRIVADO

Fortalezas - No fue sorpresa que el acceso al financiamiento y su fuerte capacidad técnica y administrativa fueron fortalezas del sector privado claramente identificadas por los tres grupos. El sector privado consideró además como sus fortalezas a su transparencia, su habilidad de innovar y replicar, y su enfoque en el cliente. El sector público se refirió a la habilidad del sector privado de responder rápidamente y entregar los servicios, y a su limitada exposición a la interferencia política. Además las ONGs vieron una fortaleza en la sensibilidad del sector privado a la competencia.

Debilidades - Los tres grupos estuvieron de acuerdo que al sector privado le falta visión con respecto al desarrollo de la comunidad, debido principalmente a su distancia de la comunidad (a

diferencia del cliente). El sector privado identificó su falta de experiencia en el trabajo con ONGs, el conflicto entre hacer inversiones a largo plazo pero reportándolas en ciclos financieros de corto plazo, y también el frecuente desafío de su participación en la provisión de servicios básicos. El sector público señaló un excesivo énfasis en las soluciones técnicas en perjuicio de factores políticos y sociales (un reclamo también hecho sobre el sector público por las ONGs). Las ONGs mencionaron la falta de transparencia financiera, la incapacidad del sector privado para percibir a otros sectores como iguales (en lugar de tomar la primacía), y sus estilos rígidos y jerárquicos de dirección.

SECTOR DE LAS ONGS

Fortalezas - Una clara fortaleza del sector de ONGs son sus vínculos con, y comprensión de, la comunidad y su habilidad de trabajar con, y educar a, la gente. Tienen las habilidades y herramientas para trabajar en las comunidades de bajos recursos. Las ONGs señalaron que sus características organizacionales les permiten ser flexibles, consultivos y sensibles (esto también fue identificado por los participantes del sector privado). El sector público sugirió que las ONGs carecen de motivación política o financiera. El sector privado apuntó la credibilidad de las ONGs, su diversidad y deseo de desafiar a otros grupos involucrados para motivar la innovación en sus socios.

Se creía que las ONGs eran especialmente útiles para iniciar un proceso de diálogo y para tratar con temas fuera de actividades típicas de la compañía. Muchos participantes enfatizaron que la resolución de conflictos es una área donde claramente una ONG puede ser de ayuda (es decir, como intermediaria entre el sector público y privado y la comunidad).

Contrariamente, en otras sesiones de discusión, los participantes del sector público cuestionaron la efectividad de las ONGs en particular en mediación y facilitación. Las propias ONGs no necesariamente quieren asumir el papel de "pagar los platos rotos del otro" sin embargo, "a menudo se ven forzadas a hacerlo".

Debilidades - La falta de financiamiento suficiente y predecible, fue la debilidad más clara identificada por los tres grupos. Las ONGs y los participantes del sector público señalaron que les falta poder para influir en la toma de decisiones, tienen una limitada capacidad técnica y de personal (y en consecuencia, la falta de una habilidad de dimensionar o replicar), les hace falta transparencia y responsabilidad (juegan con "sus propias reglas") y pueden comportarse de forma paternalista con las comunidades. Las ONGs pueden estar motivadas por consideraciones ideológicas en lugar de por enfoques prácticos, y pueden no darse cuenta cuándo su rol en la alianza

En general el aspecto más desafiante de cualquier proyecto de alianza es la administración de las expectativas de socios y grupos beneficiarios. (Resumen del Taller)

ya no es necesario. Los socios del sector público y del sector privado señalaron las dificultades de trabajar en la alianza con ONGs puesto que carecen de experiencia trabajando con el sector privado, y pueden ser renuentes a entrar en relaciones contractuales, o generalmente les faltan los mecanismos para trabajar en alianza. Los participantes del sector privado sugirieron que las ONGs no comprenden las limitaciones financieras y regulatorias que ellos enfrentan.

... se necesita pensar sobre lo que cada socio considera un éxito, cómo medir tal éxito, y cómo "compartir" el crédito entre los socios.

Tanto el sector público como el privado expresaron que las ONGs representan a sus propias organizaciones y no son necesariamente responsables ante las comunidades que ellas dicen representar. Otra preocupación fue que las ONGs, en esencia, compiten directamente con la representación política local elegida por las comunidades mismas. Todos estuvieron de acuerdo en que mientras mejor sea el conocimiento del gobierno local de las poblaciones de bajos recursos, de su compromiso, responsabilidad y relaciones con estas poblaciones, menor sería la necesidad de ONGs.

OPORTUNIDADES Y AMENAZAS

Las más grandes diferencias de opinión entre los participantes fueron las referidas a las oportunidades y amenazas que surgen de la participación en una alianza tri-sectorial.

.... existe un proceso de monitoreo dentro de una alianza multi-sectorial que asegura una mayor responsabilidad (accountability) debido a la diversidad de socios y las continuas "verificaciones" de cada uno.

Específicamente para alianzas orientadas al agua y saneamiento, la mayor cobertura (que lleva a una mayor satisfacción de los constituyentes para el sector público, actividades de replicación para las ONGs y acceso a nuevos clientes/contratos para el sector privado) fue considerada un resultado muy positivo. Unir las fortalezas de cada sector ciertamente promueve una muy necesaria innovación, motivando a las organizaciones e individuos a pensar "fuera de la caja".

Organizacionalmente, todos los sectores consideraron que tales iniciativas ofrecen tantas oportunidades por la mejora en la reputación, como riesgos por la posibilidad de empeorar dicha reputación si el proyecto de alianza fracasa. De igual manera, la noción de compartir la responsabilidad (y los costos del proyecto) fue considerada como una oportunidad significativa. Se percibió una amenaza, principalmente para los sectores público y de ONGs, en caso que la falta de cuidado en el diseño de las estructuras de la alianza lleve a desequilibrios en las relaciones de poder.

En general el aspecto más desafiante de cualquier proyecto de alianza es la administración de las expectativas de socios y grupos beneficiarios. Igualmente, cada sector siente que se arriesga a convertirse en un "chivo expiatorio", si el proyecto fracasa. El sector privado siente que a veces se espera que sea capaz de cumplir "lo imposible", las ONGs sienten que se espera que mantengan a las comunidades "a bordo", mientras el sector público,

siendo el responsable final de la provisión de servicio, teme que el descontento de la comunidad se hará rápidamente aparente en la próxima elección.

Otra amenaza normalmente percibida es aquella que surge como consecuencia de los diferentes ciclos temporales de cada socio - el ciclo de elecciones para el sector público, los marcos temporales de financiamiento presionando a las ONGs, y los ciclos financieros trimestrales y de fin de año para el sector privado. Otras amenazas clave particulares a cada sector son: una pérdida de control del sector público; una pérdida de identidad para las ONGs; y para el sector privado, una pérdida de autonomía respecto a la toma de decisión combinado por significativos compromisos de tiempos. Quizás la más grande amenaza para las autoridades del sector público es, que mientras las ONGs y el sector privado pueden finalmente "irse" (aunque significativamente con mayor dificultad para este último), al final es el sector público el que no puede distanciarse de un proyecto en vías de fracaso.

CONSIDERACIONES PARA LAS ONGS

Tanto los talleres del sector público como del privado discutieron sobre cuándo y cómo las ONGs deben involucrarse en la provisión de servicios de agua y saneamiento. Un participante afirmó que si la meta final es la sostenibilidad y la construcción de capacidad, entonces las ONGs deben ayudar en este proceso. Si el objetivo se reduce a la instalación de infraestructura (por ejemplo, en comunidades con recursos económicos altos donde sólo se requiere una relación proveedor-cliente), entonces una alianza con ONGs puede no ser necesaria.

La fortaleza interior, cohesión y capacidad de la ONG se suman a su capacidad de trabajar dentro de una desigual estructura de poder en una alianza. Las ONGs pueden ser vistas como co-optadas (o apoyando los motivos de lucro de la compañía) mientras que otros socios se benefician de su imagen o las usan como pantalla para lograr ingresar a la comunidad. Es más, si las ONGs están en una posición desventajosa, otros socios pueden definir las condiciones sin tener en cuenta los aportes de la ONG. Al crear poder de negociación a través del trabajo conjunto, las redes de ONGs pueden afectar positivamente el equilibrio de poder en las alianzas.

Los diferentes marcos temporales entre los socios también pueden amenazar la credibilidad de las ONGs. Las limitaciones de tiempo del sector privado pueden obligar a las ONGs a entrar en "ritmos acelerados" promoviendo soluciones rápidas y, en consecuencia, perjudicando la participación de la comunidad en el proceso de alianza. El ser responsable tanto ante los socios

como ante la comunidad, es particularmente desafiante⁶.

PERCEPCIONES DEL SECTOR PRIVADO

En el taller del sector privado, se les presentó a los participantes una serie de afirmaciones para clarificar mejor sus percepciones de la alianza tri-sectorial

Cuando se le presentó la afirmación de que cada sector siempre piensa que tiene más que perder si una alianza falla, la mayoría de los participantes del sector privado no estuvo de acuerdo. La alianza puede verse como un experimento práctico para encontrar maneras de mejorar el servicio - sin embargo, si falla, puede ser posible para el sector privado encontrar otras maneras de lograr sus metas. Los practicantes del sector privado no estaban necesariamente preocupados por el daño a su credibilidad si la *alianza* fracasara. Si el *proyecto* falla, entonces la empresa del sector privado percibe un serio riesgo a su reputación. En el análisis final, es la comunidad (y las siguientes comunidades) quienes tienen más que perder si el enfoque falla.

Los factores externos más allá del control directo de cualquiera de los socios (por ejemplo la legislación), tienen la influencia más grande en el éxito de los socios. Pueden darse circunstancias donde el *proyecto* podría tener éxito y la *alianza* fallar⁷.

Las habilidades consultativas y participativas para tratar con socios con diferentes puntos de vista requirieron habilidades muy diferentes a aquéllas encontradas tradicionalmente dentro del sector privado. Un punto de vista era que un periodo de "transición" puede ser posible, dentro del cual la ONG puede ayudar a una compañía privada a adquirir las habilidades que necesita para trabajar con las comunidades - una vez que esto se ha logrado, la ONG puede irse. Una opinión contraria sostuvo que "el trabajo comunitario" no debe ser una tarea central de la empresa. Cada socio debería centrarse en su "negocio central"⁸

¿QUIEN TOMA LAS DECISIONES?

Aunque " todas las partes deben tener los mismos derechos sin que ningún socio domine la toma de decisión", muchos practicantes ven de forma diferente su papel en la toma de decisión. El sector público sugiere que, ya que son responsables últimos de asegurar que se proporcionen los servicios, ellos deben tener la mayor influencia. Al

ser el proveedor del servicio y tener obligaciones contractuales, el sector privado siente que debe tener el principal papel de toma de decisión en la búsqueda de formas para cumplir esas obligaciones contractuales. Las ONGs y grupos comunitarios no disputan ninguno de estos puntos, pero sugieren que, sin un rol importante para ellos en la toma de decisión, los proyectos tienen menos probabilidades de satisfacer las necesidades reales de las comunidades de una manera sostenible. Finalmente, debido al reconocimiento de que ningún sector por sí solo puede hacerse cargo de la provisión de servicios a las comunidades de bajos recursos, todos estuvieron de acuerdo en que cada grupo de involucrados tiene un rol que jugar para asegurar la provisión de servicios apropiados y sostenibles a las comunidades de bajos recursos. No obstante, estos roles y responsabilidades (y expectativas de cada socio) deben ser claramente definidos. Igualmente, se necesita pensar sobre lo que cada socio considera un éxito, cómo medir tal éxito, y cómo "compartir" el crédito entre los socios.

Se alcanzaron acuerdos generales respecto a que se debe promover el "enfoco en el cliente" y la participación de la comunidad en la tomas de decisiones en cada fase⁹. Los participantes del sector público sintieron que para establecer la apropiación, las comunidades deben compartir el riesgo a través de sus propias contribuciones.

SIMILITUDES EN LA PERCEPCIÓN

Los tres grupos reconocieron que los diferentes involucrados tienen un rol que jugar en la satisfacción de las necesidades de las comunidades de bajos recursos y que éstas deben ser específicas al contexto. También pusieron similar énfasis en el manejo de las expectativas entre socios, los desfases en los marcos temporales, el "equilibrio de poder" y la influencia de factores externos. Ciertamente se requieren nuevos conjuntos de habilidades para los practicantes en el terreno y es necesario establecer sólidas estructuras de alianza. Finalmente, las alianzas multisectoriales promueven innovación y aseguran una mayor responsabilidad debido a la constante "verificación cruzada" entre todos.

BPD Grupo de Agua y Saneamiento
Prince Consort House, 27-29 Albert Embankment
London SE1 7UB United Kingdom;
<http://www.bpd-waterandsanitation.org>

⁶ Por favor ver la Nota del Practicante titulada: *Contratando ONGs: Formalizando el rol de la ONG dentro del marco de la alianza*

⁷ La pregunta interesante para el BPD tiene dos partes: 1) ¿qué hizo fracasar a la alianza? y 2) ¿cuál podría ser el beneficio agregado al proyecto y los socios, si la alianza hubiese tenido éxito?

⁸ Nuevamente vea la Nota del Practicante referente a la Contratación de ONGs.

⁹ Una mayor participación comunitaria se traduce en: mayor compromiso, apropiación y aceptación del esquema (por lo tanto una mejorada sostenibilidad); bajos costos como resultado de las contribuciones de la comunidad; decisiones más apropiadas; responsabilidad (accountability) a través de la transparencia; empoderamiento; y creación de empleos. La mayor participación también puede elevar las expectativas y alargar los marcos temporales.

