

CRYSTAL CLEAR

El Periódico de BPD Grupo de Agua y Saneamiento

edición nº 5 **septiembre 2001**



Bienvenidos a la última edición de Crystal Clear. En este número los pondremos al día en cuanto a nuestras más recientes actividades aquí en el Grupo de Agua y Saneamiento del BPD, y les presentaremos algunas de nuestras futuras innovaciones.



Ha pasado algún tiempo desde la última hoja informativa en septiembre del 2000, ¡así que hay mucho que contar! Expondremos un artículo de Steve Waddell extraído del análisis de modelos emergentes para el suministro de agua y saneamiento a comunidades rurales de bajos recursos (basado en la experiencia en Suráfrica). Luego nos concentraremos en dos trabajos de investigación realizados recientemente: una breve síntesis de los hallazgos de los tres talleres inter-sectoriales llevados a cabo en el 2000 y el resumen de una encuesta sobre recuperación de costos en las asociaciones. Finalmente, les presentaremos dos futuros reportes de investigación sobre educación y concientización en alianzas y enfoques alternativos para la provisión de servicios.

Editorial

Desde septiembre del año pasado ha pasado mucho dentro del BPD. Durante las etapas iniciales del Cluster, había necesariamente una gran cantidad de cosas por aprender. Los ocho proyectos específicos que conforman el núcleo del trabajo del Cluster ya estaban funcionando en el área, pero se necesitaba tiempo para establecer comunicación y contactos entre los socios a un nivel internacional. Como mencionamos en las ediciones anteriores de Crystal Clear – copias de las cuales se pueden obtener de la página web – en las etapas iniciales, los inversionistas apenas estaban comenzando a explorar lo que significaba entrar de lleno en una alianza y cómo deberían desarrollarse las estructuras gerenciales y las comunicaciones actuales. Tanto los proyectos como el Secretariado necesitaban tiempo para conocerse. Para rescatar lecciones de los proyectos ha sido necesario tener una aproximación ‘tri-angular’, observando las contribuciones y desafíos específicos de cada sector al trabajar en alianza, el contexto específico de cada proyecto de donde se pueden derivar lecciones generales sobre lo que se

DIRECCION

BPD Grupo de Agua y Saneamiento
c/o WaterAid
Prince Consort House
27-29 Albert Embankment
London SE1 7UB
Reino Unido
tel : +44 (0) 20 7793 4557
fax : +44 (0) 20 7582 0962
email : bpd@wateraid.org.uk
website : www.bpd-waterandsanitation.org

Envíenos sus preguntas y sugerencias.

debe y no se debe hacer en los enfoques de alianza, y el análisis temático que presta atención específica a los diversos temas de agua y saneamiento.

Flexibilidad por diseño: aprendizajes de asociaciones multi-partitas en proyectos de agua y saneamiento

Se conformó un equipo multi-disciplinario de expertos – involucrados en las áreas de construcción de capacidades municipales, responsabilidad social corporativa, relaciones entre las ONGs y el sector privado, agua para uso doméstico y alianzas – para rescatar lecciones sobre alianzas resultantes de la experiencia actual de los proyectos específicos. Su análisis estuvo basado en los reportes internos de análisis de las alianzas, los cuales registran el contexto, proceso de formación, estructuras de alianza, metas e incentivos individuales y mutuos, evolución e institucionalización, impactos y lecciones claves de cada uno de los proyectos. El equipo tomó en consideración lo que sabemos sobre cuándo y cómo las alianzas son efectivas en: 1) el suministro de agua y saneamiento para los necesitados; y 2) la construcción de sistemas en los cuales los necesitados tengan una voz sustentable. Este interesante estudio presenta sus hallazgos. (36 páginas incluyendo resumen ejecutivo – disponible en la página web o en original).

Desde entonces el Grupo ha realizado grandes progresos. Se ha desarrollado la consolidación de las alianzas a nivel de proyecto, con los socios explorando aún más lo que significa una alianza tri-sectorial para ellos dentro de sus contextos individuales. Las relaciones se han profundizado y han cambiado con el tiempo. Han tenido lugar una serie de eventos, con el objetivo de reunir a estos socios, que ha permitido establecer un contacto cercano entre los participantes de diferentes países. Como resultado del progreso inicial alcanzado en las visitas de estudio a Buenos Aires y Suráfrica (incluidas en las ediciones I y III de Crystal Clear), se realizaron una serie de talleres inter-sectoriales. Los dos primeros talleres (citados en la edición IV de Crystal Clear) reunieron a socios del sector de las ONGs y del sector público (junio y julio 2000). El último taller que reunió a los socios del sector privado, se llevó a cabo en diciembre del 2000 en París y fue planificado de manera tal que coincidiera con y contribuyera al taller conjunto del Programa de Agua y Saneamiento (WSP)/PPIAF¹ sobre diseño de contratos en pro de los sectores con necesidades económicas. Los tres talleres generaron discusiones significativas sobre la participación y particular percepción de cada sector en una alianza. Reportes de los tres talleres que reúne los diversos aprendizajes, pueden ser encontrados en la página web y una síntesis está presentada con más detalles en la página 5.

¹ Servicio de Asesoría en Infraestructura Público-Privada del Banco Mundial

El análisis de los proyectos específicos también ha progresado. Las introducciones de cada proyecto, disponibles en internet desde la fundación del Grupo, han sido actualizadas y estandarizadas. Se le ha dado seguimiento a las visitas realizadas por el Secretariado a cada proyecto mediante reportes específicos de análisis internos de la alianza, los cuales constituyen la base de *Flexibilidad por Diseño* – un trabajo compuesto, basado en las experiencias de los proyectos específicos actuales, que reúne las lecciones generales sobre las alianzas, (*ver recuadro para más detalles*). Varios proyectos específicos han sacado provecho de los fondos puestos a disposición por el Secretariado para llevar a cabo acciones de investigación sobre temas relacionados con la alianza dentro de su propio proyecto. Por ejemplo, el Grupo ha financiado la labor de un asesor externo para evaluar la relación entre la Fundación Riachuelo y Aguas Argentinas en Buenos Aires. También se realizó un ejercicio de documentación y divulgación sobre el proyecto de Dakar, Senegal, co-patrocinado por la Agencia Francesa de Desarrollo.

En la investigación del Grupo, el tercer lado del triángulo ha sido un enfoque temático, en el cual se ha estudiado el impacto de la alianza sobre varios temas centrales en la provisión de servicios de agua y saneamiento. Entre estos temas se encuentran: recuperación de costos, educación y concientización, y enfoques alternativos para la provisión de servicios. Más detalles

sobre esta investigación pueden encontrarse más adelante. El Grupo está continuando este análisis de temas específicos desde la perspectiva de las alianzas, y está a punto de comenzar un estudio sobre cómo los asuntos de regulación están interrelacionados con las alianzas tri-partitas. Varias Notas del Participante (pequeñas guías sobre temas específicos) sobre construcción y manejo de alianzas, la medición de la efectividad de las alianzas, y la contratación de ONGs, también están por ser culminadas.

Finalmente, para aquellos de ustedes que no están familiarizados con el BPD, por favor sepan que éste fue originalmente establecido como una iniciativa de tres años. La fecha prevista para la culminación de nuestra labor es Marzo del 2002. A pesar de que existe una necesidad evidente para extender el trabajo del BPD, sobre todo en el área de agua y saneamiento, actualmente se están revisando diferentes enfoques en cuanto a cómo esta labor puede ser continuada.



Modelos Emergentes para el Desarrollo de Sistemas de Agua para Comunidades Pobres Rurales (adaptación de un trabajo de investigación realizado por Steve Waddell de Organisational Futures Inc.)



Una nueva estrategia en servicios de agua

Después de muchos años de limitado éxito en la provisión de servicios por parte de un solo sector, una nueva estrategia combina los recursos y capacidades únicas de tres sectores organizacionales: empresa, gobierno y sociedad civil. Los proyectos que trabajan con los tres sectores (público, privado y de la sociedad civil) están dando como resultado sistemas para suministro de agua y saneamiento más efectivos en costo, financieramente sostenibles y ambientalmente responsables. Estos sistemas han demostrado tener beneficios amplios y duraderos para todas las partes involucradas.

Este reporte examina cómo los grupos inter-sectoriales están llevando la delantera en el desarrollo de esta nueva estrategia para desarrollar sistemas de abastecimiento de agua en África del Sur. Aquí, se han establecido cuatro nuevas organizaciones para

el desarrollo de sistemas de suministro de agua, bajo el liderazgo del gobierno nacional. Éstas ofrecen modelos funcionales tanto para organizaciones comerciales como para organizaciones sin fines de lucro (los proyectos del BPD en el Cabo Este y en la Provincia Norte constituyen dos ejemplos – ver www.bpd-waterandsanitation.org)

Lecciones aprendidas

La experiencia de estos pioneros en sistemas de suministro de agua en Suráfrica ofrece algunas enseñanzas importantes. En primer lugar, la combinación de las capacidades de los tres sectores nunca es fácil ni simple. Las metas de cada sector difieren y deben ser establecidas en la etapa inicial del proyecto. La meta del gobierno es lograr un reconocimiento de su labor en la provisión de servicios para sus votantes; la meta del sector empresarial es producir ganancias; y la meta de la sociedad civil es desarrollar procesos y estructuras socialmente responsables. El éxito debe ser juzgado en relación a las tres metas independientes, así como dentro del contexto general de desarrollar sistemas sostenibles para el suministro de agua.

En segundo lugar, las relaciones inter-sectoriales necesitan un período más largo de tiempo que las relaciones intra-sectoriales para desarrollar formas de trabajar en conjunto. Las relaciones intra-sectoriales involucran simples alianzas entre empresas u organizaciones no-gubernamentales (ONGs). Por lo tanto, tienen valores,



principios y marcos de operación muy similares. Las relaciones inter-sectoriales son mucho más complejas. La experiencia en Suráfrica demuestra que la creación de un ambiente de aprendizaje y experimentación, el cual estimule el trabajo en equipo entre los tres sectores, es de gran ayuda. Esto permite una comunicación abierta y ayuda a crear confianza en todas las partes. También asegura que el aprendizaje esencial se traduzca en comportamientos, procesos y estructuras para un desarrollo más efectivo.

Tercero, cuando las principales organizaciones inversionistas no actúan como análogas en la planificación y toma de decisiones, puede surgir confusión y desorientación. En el caso de África del Sur, el gobierno ha tratado de dirigir actividades mediante una estructura contractual tradicional. Una razón para esto es el deseo de disminuir la participación del

gobierno y dejar que las otras partes tomen el control. Sin embargo, el gobierno es un inversionista y co-participante esencial y no debería actuar sólo como contratador. Las estructuras y procesos intentan reforzar este 'estatus de igualdad' para así generar, coordinar y optimizar estas alianzas innovadoras.

Trabajo en equipo

La experiencia en Suráfrica demuestra la dificultad que tienen los tres sectores para trabajar en conjunto como partes análogas. No obstante, esto es vital para poder utilizar los recursos y capacidades de cada uno, específicamente cuando los modos de funcionar de los sectores son tan diferentes. La empresa privada se basa en la fortaleza financiera y la experiencia en gerencia técnica. Para el gobierno, las piezas claves son la creación de políticas, su poder regulatorio y su habilidad para recaudar impuestos. Para las ONGs lo importante es su habilidad para conectarse con las comunidades, aplicar esta experiencia técnica apuntando hacia el desarrollo, y movilizar recursos voluntarios. Se necesitan mejores estructuras inter-sectoriales para aprovechar todos estos recursos efectivamente.

Haciendo realidad la visión

Quizás la principal lección de estas experiencias en Suráfrica es que, con persistencia, la visión de combinar estas capacidades únicas de cada sector puede hacerse realidad. Con la experiencia de las empresas concentradas en la construcción física, el gobierno creando un ambiente de apoyo legal, y la ONG construyendo la capacidad para mantener y pagar por las instalaciones, la visión es realizable.

Por supuesto, existen numerosas dificultades en el camino. En comparación con enfoques tradicionales que han sido desarrollados a lo largo de varias décadas, la novedad de este enfoque significa que los procesos aún están en desarrollo. Pero una cosa está clara - el éxito depende de la habilidad de los participantes para cambiar su forma de trabajo. Las empresas deben entender que en vez de construir estructuras de agua y saneamiento, están desarrollando sistemas sostenibles de agua y saneamiento. Los gobiernos deben aprender que no están 'a cargo' simplemente porque tienen poder legislativo, sino que más bien son socios en un proceso de desarrollo. Las ONGs deben aprender más sobre sus propias fortalezas internas, superar el temor a colaborar, y desarrollar nuevas maneras de asegurar un desarrollo basado en la gente.

Desarrollando el modelo

África del Sur está a la vanguardia en la creación de estos nuevos

modelos para conectar inversionista de empresa, gobierno y sociedad civil en el proceso de desarrollo de sistemas de suministro de agua. En lugar de seguir la relación tradicional comprador-vendedor del contrato comercial, también se debe enfatizar en el aspecto actual de co-desarrollo. Entonces los contratos pueden dejar de ser el factor de adhesión entre los sectores para convertirse en relaciones positivas, confianza y respeto mutuo que refuercen los lazos de unión. Sin lugar a dudas, el desarrollo de este nuevo modelo y la construcción de la capacidad de la gente y de las organizaciones para apoyarlo requieren muchos años de trabajo. No obstante, la visión de un mundo con resultados económicos, sociales y ambientales crecientemente exitosos es una que debemos perseguir.

Serie de Talleres para Sectores Específicos

(adaptado de un trabajo más completo esbozado por el Grupo)



Tres talleres para sectores específicos reunieron a los participantes de los proyectos para explorar las principales funciones, fortalezas y debilidades de cada sector, y desarrollar recomendaciones para futuras alianzas. Los reportes completos están disponibles en la página web o pueden ser enviados por correo (para mayor información, favor contactar al Secretariado del Grupo).

El primer paso fue analizar cada uno de los sectores, uno por uno, observando las características de

cada sector así como sus distintas motivaciones e incentivos (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, o análisis FODA). Una vez que se llegó a un mejor entendimiento de los sectores en sí, el siguiente paso lógico fue observar las funciones y responsabilidades que estos sectores asumieron dentro de los distintos proyectos específicos, y cómo esto se relacionaba con las características analizadas anteriormente. El próximo paso en el análisis, habiendo establecido el escenario en términos de actores y sus roles, fue observar cómo se interrelacionan - qué tipo de mecanismos de gerencia necesitan las alianzas y si las relaciones de los socios son establecidas contractualmente. Dado que las comunidades normalmente se encuentran fuera de estos aspectos formales de alianza, los talleres pasaron a analizar el papel de la comunidad dentro de los proyectos y cuál era la relación con la alianza. En vista de que se realizaron tres talleres separados, habrá una próxima oportunidad para reunir a estos tres sectores para debatir y discutir los hallazgos que ha realizado el Grupo durante los últimos tres años.

Análisis FODA

Los participantes de cada taller realizaron un análisis FODA según sus propias percepciones de cada sector. En términos generales, los diferentes sectores compartieron percepciones similares de lo que son estas FODA.

Todos los sectores notaron que la reputación es importante para las alianzas tri-partitas, y que ésta puede mejorar en caso de que dichas alianzas tengan éxito, o puede perderse en el caso de que las mismas fracasen. Al compartir la responsabilidad (y las cargas financieras) mediante una alianza, existe una oportunidad más claramente definida. Cuando las alianzas conducen a una cobertura mayor, todos los socios pueden beneficiarse (a través de una mayor satisfacción de los votantes para el sector público, réplica de actividades para el sector de la ONG, y acceso a nuevos mercados/ clientes para el sector privado).

Todos los sectores consideraron que uno de los aspectos más desafiantes de trabajar en conjunto es el de manejar las expectativas crecientes tanto de los grupos beneficiarios como de los socios. Cuando el manejo de estas expectativas fracasa y las expectativas no son cubiertas, todos los sectores pueden verse afectados. El sector público puede enfrentarse con pérdidas electorales, el sector de la ONG puede verse en la obligación creciente de resolver conflictos y actuar como intermediario social, mientras que el sector privado puede enfrentar obligaciones financieras crecientes (para cubrir déficits en la planificación del proyecto o compromisos de los socios). Otra de las amenazas percibidas más frecuentemente es la que representa la diferencia entre los ciclos temporales de cada socio - el ciclo electoral del sector público,

los ciclos y marcos temporales de los donantes/financiadores que tienen impacto sobre las ONGs, y los compromisos, bien sean trimestrales o anuales, u otros compromisos externos que constituyen un reto para el sector privado.

Se consideró que algunas amenazas son específicas para cada sector. Entre ellas están: una pérdida de control para el sector público; una pérdida de identidad para las ONGs; y para el sector privado, tanto una pérdida de autonomía con respecto a la toma de decisiones, como con respecto a los costosos compromisos de tiempo que requiere la alianza. Se percibió que el sector público y el de la ONG se enfrentan con una amenaza cuando una falta de cuidado en el diseño de las estructuras de la alianza conduce a ciertos desequilibrios de poder. Los talleres llegaron a la conclusión de que probablemente la mayor amenaza era para las autoridades del sector público, y mientras que las ONGs y el sector privado ultimadamente pueden 'alejarse' (aunque con muchísima más dificultad para la empresa privada), al final es el sector público el que no puede distanciarse a sí mismo de un proyecto en declive.

Funciones y responsabilidades

Los participantes del taller de las ONGs aclararon cuáles son las tres diferentes funciones que las ONGs pueden adoptar – básicamente: entrega de servicio, recaudación de conocimientos / investigación, y defensa de intereses. Los participantes sugirieron que si bien una ONG puede desempeñar dos papeles simultáneamente, cuando

cumple tres funciones existe la posibilidad de que surja un conflicto de intereses entre la 'provisión de servicios' y el 'control del consumidor'.

De manera similar, los participantes del sector público destacaron las tres funciones que pueden asumir sus organizaciones en la implementación de proyectos: prestación de servicios; regulación de servicios; y prestación de finanzas. Mediante la participación del sector privado, el sector público deja de jugar el papel de operadora para ejercer una función regulatoria y de supervisión. Las funciones – no solo de prestación de servicios y finanzas, sino también la de control y evaluación, pueden ser delegados o contratadas. Las responsabilidades regulatorias, sin embargo, no pueden ser delegadas de manera realista.

Otros ejercicios del BPD (por ejemplo, el taller de educación y concientización, tratado más adelante) han demostrado que entre los proyectos específicos existen amplias variaciones en los patrones de las funciones y responsabilidades (en otras palabras, los sectores asumen funciones diferentes en los distintos proyectos – no existe un formato general). Sin embargo, cualesquiera que sean las funciones y responsabilidades que asuman los diferentes involucrados, es necesario definir claramente las funciones, responsabilidades y expectativas de cada socio. Igualmente, se debe prestar atención a lo que cada socio considerará como un éxito, cómo medir dicho éxito, y cómo 'compartir' los créditos entre las partes.

Enmarcando la interacción entre los socios (mecanismos de contratación, etc)

Muchas de las recomendaciones sobre las relaciones entre los socios han hecho referencia a la naturaleza dinámica de los proyectos. Al principio es beneficioso formular por escrito arreglos formales entre las partes (con el reconocimiento público de la ONG como un socio igual). Hasta donde sea posible, estos arreglos deben incorporar mecanismos claros y acordados para resolver disputas. Cuando los contratos existen, deben ser rigurosos pero no restringir la innovación. Los contratos deben ser flexibles, y además cuidadosa y claramente diseñados con participación de todos los socios. Puede ser necesario acudir a una asesoría externa de alta calidad. La transparencia y responsabilidad financiera son fundamentales. Muchos participantes del sector público subrayaron la necesidad de que el contrato tenga una provisión para revelación pública, que aclare los riesgos, niveles de servicio y estándares, para así asegurar la responsabilidad financiera.

Estructuras de gobierno

Se consideró que las estructuras de gobierno juegan un papel importante en las alianzas. En aquellos casos en donde estas estructuras existen de una manera formal, todas las partes deben tener derechos iguales, sin que ningún socio domine la toma de decisiones. El entender y reconocer las agendas

de los diferentes involucrados desde el comienzo permite que se consolide la confianza. Los participantes recomendaron que debería crearse un 'Comité asesor', 'Comité de dirección del piloto' o alguna estructura parecida para asegurar el compromiso y la atención a todos los niveles del proyecto. Los temas de dirección de una alianza deben ser revisados periódicamente, ya que las alianzas son dinámicas y todas las capacidades se desarrollan. También deben determinarse desde el inicio, indicadores fácilmente medibles que permitan controlar tanto esta evolución como este progreso del, con la participación de un grupo de involucrados.

Participación de la comunidad

Todos los participantes de los talleres reconocieron el valor que tiene la participación de la comunidad. Entre los principales beneficios asociados con una mayor participación comunitaria se encuentran los siguientes: un mayor compromiso, apropiación y aceptación del esquema por parte de la comunidad, (y en consecuencia mayor sostenibilidad); el potencial para costos más bajos como resultado de las contribuciones realizadas por la comunidad; una toma de decisiones más adecuada; un aumento de la responsabilidad financiera logrado mediante una mayor transparencia; mayor probabilidad de identificar fallas y errores; una mejor recuperación de costos; una comunidad con autoridad de decisión; y la creación de fuentes de trabajo. A pesar de tener muchos beneficios, la

participación de la comunidad también puede plantear ciertos retos. Ejemplos de esto incluyen la necesidad de manejar altas expectativas, alargar los marcos temporales, y el desafío consecuente de incorporar diferentes percepciones sobre quién debe tener la responsabilidad de suministrar servicios.

Mientras tanto, a los participantes del sector privado les pareció que las ONGs eran especialmente útiles a la hora de 'impulsar' un proceso de diálogo y tratar asuntos que están fuera de los términos de referencia típicos de las actividades de la compañía. Sin embargo, la participación de la ONG y la capacidad de la ONG deben ser consideradas



Según los participantes de las ONGs, la mayoría de las alianzas en los proyectos específicos no incorporan las perspectivas de las comunidades en las etapas iniciales a nivel macro. En líneas generales, existió un consenso al afirmar que las comunidades tienen una habilidad menospreciada para participar en el diseño de pequeñas intervenciones vecinales (aunque quizás no en grandes esquemas conjuntos). Hubo una aceptación general de que se debe fomentar el 'enfoque al cliente' y la participación de la comunidad en la toma de decisiones en todas las etapas, especialmente si las comunidades han de involucrarse en las fases de implementación, y operación y mantenimiento. Los participantes del sector público sintieron que, para establecer el sentido de propiedad, las comunidades deben compartir los riesgos a través de sus propias contribuciones.

cuidadosamente. Cualquier organización 'representando' a la comunidad debe tener un mandato claro de la comunidad. Una estrategia de salida clara, en la cual la comunidad remplace firmemente a la ONG, también debe ser dada a conocer.

Comparando y contrastando los talleres para sectores específicos

El taller del sector privado fue el último, y como tal ofreció una oportunidad para comparar y contrastar los tres talleres. Este ejercicio sirvió para destacar amplios puntos de coincidencia de pensamiento entre los tres sectores, puntos que pudieran ser considerados bien como evidencia de que los tres sectores están avanzando juntos mediante la alianza, o bien como prueba futura de que las 'divisiones' percibidas entre los sectores en proyectos de agua y saneamiento

pueden ser salvadas más fácilmente de lo que muchos creen (no obstante, lo que la gente piensa objetivamente en el escenario de un taller puede ser muy distinto de cómo las dinámicas de grupo la obligan a comportarse en la realidad).

Como ya hemos mencionado, los tres talleres pusieron énfasis similar en el manejo de expectativas entre los socios y dentro de las organizaciones, los marcos de tiempo que no coinciden, el 'equilibrio de poder' y la influencia de factores externos. Entre otras similitudes están el acuerdo de que deben aprenderse nuevas series de destrezas y de que deben ponerse en su lugar estructuras sólidas de alianza.



Próximos pasos

Se está planificando realizar un taller tri-partito de los ocho proyectos específicos en el futuro próximo para revisar los hallazgos del Grupo. Los tres talleres para sectores específicos resumidos en este reporte ofrecen un buen punto de partida para evaluar funciones y responsabilidades específicas. Estos talleres establecieron más claramente las contribuciones específicas de cada sector para la alianza, y cómo estas alianzas pueden mejorar en el futuro.

Recuperación de costos en las asociaciones: resultados, actitudes, aprendizajes y estrategias (adaptación de un informe elaborado por Kristin Komives y Linda Stalker Prokopy)

El trabajo del Grupo de Agua y Saneamiento del BPD sobre recuperación de costos en las asociaciones explora la recuperación de costos en los ocho proyectos específicos. La riqueza de experiencias en los proyectos específicos definitivamente ofrece lecciones generales sobre cómo alcanzar la recuperación de costos en proyectos de agua y saneamiento en zonas de bajos recursos.

Adicionalmente, el énfasis específico del BPD en alianzas entre el sector privado, el sector público y la sociedad civil nos permite examinar cómo las asociaciones contribuyen a, o complican, la recuperación de costos.

En muchas de las asociaciones del BPD la recuperación total de costos no está entre las metas de la asociación, y la recuperación de costos tampoco es un indicador acordado de éxito. Por lo tanto, el objetivo del estudio del BPD no era el de evaluar o juzgar los proyectos según sus metas o logros en cuanto a la recuperación de costos, sino más bien aprender de sus

experiencias. La síntesis del reporte hace referencia a temas tales como: las metas y estrategias de la asociación para mejorar la recuperación de costos, y cómo la recuperación de costos puede interrelacionarse con las asociaciones.²

Actitudes y metas para la recuperación de costos

La mayoría de los proyectos específicos del BPD está tratando de recuperar 100 por ciento de los costos de operación y mantenimiento mediante algún tipo de tarifa.³ Sin embargo, fijar una tarifa para la recuperación de costos resulta una tarea complicada debido a las políticas y a la pobreza de la población. Adicionalmente, algunos proyectos no pueden fijar la tarifa en el área del proyecto – las tarifas son fijadas por el gobierno o mediante contratos con operadoras privadas para el área total de servicio. Por otra parte, los proyectos específicos sólo intentan recuperar parte (o nada) del costo de capital de construcción del sistema directamente de los consumidores. En los proyectos de piletas públicas del BPD, generalmente no se ha solicitado que las familias realicen ninguna contribución significativa para los costos de infraestructura. En el caso de conexiones privadas, se pide a las familias que paguen

² La investigación para el reporte fue realizada principalmente mediante una serie de encuestas y entrevistas telefónicas con la mayoría de los socios de proyecto. El reporte se enfoca básicamente en la recuperación de costos para suministro de agua, y no de saneamiento. Los grupos comunitarios que juegan un papel fundamental en algunos proyectos no fueron entrevistados.

³ En los proyectos no siempre se sabe cuáles son los costos exactos, pero se han tratado de establecer tarifas que se espera cubran sus costos en caso de que el consumo de agua y el uso del servicio cumpla con las expectativas *a priori* de los productores.

una cuota de conexión, pero esta cuota suele ser menor que costo real de la conexión por vivienda. Para recuperar parcialmente este déficit, en algunos de los proyectos del BPD los clientes contribuyen a la expansión de la infraestructura mediante una tarifa mensual o mediante una cuota fija mensual para expansión de la red.

La recuperación de costos es un tema importante para todos los socios – en algunas instancias algunos proyectos no serán expandidos si no son capaces de recuperar costos (aunque en otros proyectos el suministro de agua continuará independientemente de la recaudación de ingresos). Al hablar sobre cobrar a los consumidores el costo total de operación y mantenimiento (OyM) y/o el costo total de infraestructura del servicio de agua, las opiniones son variadas. Ninguno de los grupos de socios está completamente listo para cobrar a los consumidores de bajos recursos por el costo total de su servicio de agua, aunque los socios del sector privado están más dispuestos a cobrar a los consumidores por estos costos de lo que están otros socios de proyecto. Todos los socios están mucho más dispuestos a cobrar una tarifa para recuperación total de costos que una cuota total para infraestructura.

Resultados de las metas para la recuperación de costos

Se pidió a los socios que identificaran los factores que dificultan el cobro de tarifas de las familias. Las tarifas 'altas' y los antecedentes de

incumplimiento de pago por servicios de agua se destacan entre los mayores obstáculos. Le siguen la falta de un conveniente punto de pago, pobreza de la población, violencia en el área del proyecto y problemas de organización/ facturación. Ninguno de los proyectos del BPD ha realizado un estudio sistemático sobre cuáles consumidores pagan sus cuentas y cuáles no, y por qué. Algunos proyectos reportaron creer que los pagos son particularmente bajos entre familias grandes, desempleadas y sin tierra propia. De los proyectos que han comenzado a recolectar tarifas en áreas pobres, Bolivia, Indonesia, Haití y Senegal tienen tasas de recolección de ingresos relativamente altas, mientras que BoTT y Argentina presentan resultados mixtos.

Estrategias para alcanzar y mejorar la recuperación de costos

Los ocho proyectos del BPD han implementado numerosas estrategias para alcanzar o mejorar la recuperación de costos. De esta experiencia, cabe destacar varios puntos:

- ⊗ *Mejora del servicio:* Ninguno de los proyectos está tratando de incrementar la recuperación de costos sin ofrecer a cambio algún tipo de mejora en el servicio a los clientes.
- ⊗ *Soluciones institucionales:* En proyectos comunitarios, los socios de proyecto del BPD han creado nuevas estructuras institucionales para gerenciar

Eventos recientes

Diciembre 2000 – *taller de construcción de capacidades sobre marcos regulatorios de contratación y los necesitados, patrocinado por PPIAF/ WSP:* el Secretariado planificó un taller para el sector privado conjuntamente con este evento, y los socios privados del BPD participaron en las discusiones del último día. Un reporte del taller que analiza el diseño de contratos en pro de los necesitados estará disponible muy pronto.

www.wsp.org

Mayo 2001 – *Construyendo Alianzas para Extender Servicios a Comunidades Pobres Urbanas – evento de entrenamiento de la División de Agua y Saneamiento del Banco Mundial:* el Grupo contribuyó directamente al programa de entrenamiento de ese día con una presentación realizada por el coordinador del Grupo. El taller de EyC también fue planificado para coincidir con este evento, de manera que los socios de los proyectos específicos pudieran participar en el debate.

http://www.worldbank.org/html/fpd/infrastructure/infraforum/agenda_part2.htm#water

Junio 2001 – *Foro ADB - Más Allá de los Límites: Servicios Urbanos para los Necesitados: Un Foro Regional sobre Alianzas entre Sector Público, Sector Privado y Comunidades en Servicios Urbanos para los Necesitados:*

Sigue a la página 11

las piletas públicas y la recuperación de costos. Las soluciones institucionales son menos comunes en proyectos con conexiones privadas. La relación de recuperación de costos en estos proyectos es una relación directa entre el cliente y la empresa.

- ⊙ *Comunicación con la comunidad:* Todos los proyectos del BPD han implementado algún tipo de



campaña educativa o promocional, incluyendo desde información pre-proyecto, hasta educación en higiene durante el período del proyecto, así como entrenamientos de seguimiento para operadoras comunitarias una vez que el proyecto ha sido construido. En muchos proyectos las campañas educativas fueron consideradas entre los esfuerzos más exitosos para la recuperación de costos, en parte porque propician el uso de agua.

- ⊙ *Opciones tecnológicas:* La tecnología juega un papel importante en algunos proyectos – a través de opciones en tecnología de prepago y tecnología de bajo costo.
- ⊙ *Sistemas de facturación, cobro y pago:* Mejorar los sistemas de facturación, cobro y pago es de

vital importancia para algunos proyectos. En áreas urbanas pobres, hacer llegar las facturas a los clientes es claramente un problema muy común.

- ⊙ *Tarifas y cuotas de conexión:* En gran parte, las tarifas no fueron reducidas para hacer que el servicio sea especialmente accesible en las áreas del BPD. Por otro lado, en algunos casos las cuotas de conexión en las



áreas de proyecto son más bajas que las cuotas aplicadas en el área mayor de servicio.

- ⊙ *Desconexión:* Tres proyectos del BPD están utilizando la desconexión como estrategia para motivar a las familias a cumplir con sus pagos. En los otros proyectos del BPD, o bien la desconexión no está permitida o no se utiliza.

Asociación y recuperación de costos

Los socios de los proyectos del BPD expresaron confianza en que el trabajo en equipo ayuda a mejorar la recuperación de costos; al trabajar juntos, cada uno de los socios puede enfocarse en su área de mayor fortaleza. Las funciones varían, pero generalmente el socio del sector público es responsable

de fijar y aprobar tarifas; los procesos de facturación y cobro son tareas que normalmente corresponden al sector privado (bien sea a una compañía urbana privada o a una pequeña operadora de piletas públicas); mientras que los socios de la sociedad civil realizan gran parte del trabajo con la comunidad. En algunos proyectos, el valor de estas asociaciones se observa en el hecho de que luego son reproducidas en otras áreas o que un socio de proyecto, con el pasar del tiempo, aprende y asume las funciones del otro.

Conclusión

Muchas de las decisiones que afectan los resultados de la recuperación de costos no son tomadas a nivel de proyecto, sino en el ámbito local o nacional a nivel de política de gobierno. Iniciativas como la del BPD ofrecen potencial para servir como tribuna para la discusión de estos amplios problemas de política y para compartir conocimientos sobre la experiencia con líderes políticos. El reporte deja muchas preguntas sin responder sobre la recuperación de costos, porque cuenta únicamente con el conocimiento existente y la experiencia en los proyectos del BPD. Mucho se puede aprender de la experiencia internacional en áreas tales como tarifas y diseño de subsidios, participación comunitaria y nuevas tecnologías. Otro tipo de información que falta en esta historia sobre recuperación de costos es la información sobre el costo de las estrategias que los socios del BPD han empleado. Muchos socios están

realizando cada vez más esfuerzos para tratar de evaluar la efectividad de costo de las medidas que toman.

A pesar de estas brechas, la experiencia de los proyectos del BPD genera lecciones útiles para añadir al cuerpo global de conocimiento sobre recuperación de costos. Entre estos ejemplos están cómo y cuándo utilizar sistemas de pre-pago frente a instituciones de gerencia comunitaria en proyectos de piletas públicas, cómo emplear comités multi-partitos de supervisión para evitar problemas y malentendidos inevitables que surgen en los proyectos, y cómo motivar a las asociaciones a diseñar contratos de privatización. Para mayor información, favor bajar el reporte completo de la página web.

Investigaciones Futuras

Educación y concientización en asociaciones

El Grupo realizó un taller sobre educación y concientización en asociaciones, el cual tuvo lugar en Washington DC entre el 9 y el 11 de Mayo de 2001. Fue el primer taller que reunió a los socios de cada uno de los tres sectores – privado, público y ONG – y de los ocho proyectos específicos. Los objetivos principales del taller fueron explorar cómo funcionan la educación y concientización (EyC) en asociaciones, identificar y entender aquellos enfoques que han tenido éxito y aquellos que no lo han logrado, y entender el papel

que juegan esas asociaciones en facilitar (o inhibir) los diferentes enfoques.

La agenda cubrió varios temas entre los cuales están: definiciones de EyC (en las cuales la EyC surge como un proceso o una estrategia completa donde el conocimiento y la información pueden ser transferidos tanto a los socios como a los consumidores); los instrumentos y herramientas que pueden ser utilizados para la transmisión de EyC (teatro de calle, periódicos comunitarios, etc.); y métodos para definir los mensajes claves y los factores que influyen sobre el diseño y desarrollo de dichos mensajes. El grupo también compartió modelos de provisión de EyC (mediante la identificación de 'roles' en una rueda de proyecto), historias exitosas, e indicadores de costos y beneficios para evaluar las actividades de EyC.

Los hallazgos del taller serán publicados en Septiembre, en la página web y en la próxima edición de Crystal Clear.

Enfoques alternativos para la provisión de servicios

Una encuesta de investigación que ya está por culminar compara las experiencias de los proyectos específicos del BPD en cuanto a la adopción de enfoques alternativos para la provisión de servicios. Los enfoques alternativos pueden describirse como aquéllos en oposición al modelo 'estándar' de provisión de servicios – aquél que se basa en soluciones tecnológicas tradicionales (tales como una red de distribución suministrando las

Eventos recientes continuación...

el foro representó una oportunidad para entender mejor la situación actual con respecto al suministro de servicios para los necesitados en Asia, y para contribuir al desarrollo de lineamientos preliminares sobre cómo expandir las redes de servicio mediante alianzas.

http://www.adb.org/Documents/Events/2001/Beyond_Boundaries/default.asp

Agosto 2001 – Asamblea Mundial CIVICUS: el Secretariado participó en una sesión de la Asamblea Mundial Civicus en Vancouver (19-24 de Agosto). La sesión participativa comenzó con una presentación 'Vista Preliminar de Lecciones Emergentes: ¿Pueden las Alianzas Tri-Partitas Mejorar los Resultados de Desarrollo?', la cual estuvo muy concurrida. Civicus es una red de más de 500 organizaciones de la sociedad civil que cubre una gama que va desde pequeñas organizaciones comunitarias hasta grandes ONGs internacionales.

www.civicus.org

Septiembre 2001 – Foro regional de las NU sobre desarrollo sustentable en Asia: el Secretariado participó en el foro realizado en Jakarta, presentando los hallazgos del BPD hasta la fecha. El foro es parte de los preparativos para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, a realizarse en Johannesburgo en el 2002 (10 años después de la Cumbre de Río).

<http://www.indonesiamission-ny.org/rio+10/media/event1detail.htm>



Futuros eventos

Octubre 2001 – *Conferencia IWA en Berlín*: los organizadores de la conferencia han aceptado el resumen conceptual del BPD para una presentación en la conferencia. El resumen, titulado 'Midiendo la efectividad de enfoques multi-partitas para la provisión de servicios', analiza el tema clave de los indicadores de éxito en una alianza.

www.world-water-congress.de

Noviembre 2001 – *taller del PAS/WUP sobre Construcción de Alianzas para Prestar Servicios a Comunidades Pobres Urbanas en Abidjan*: el BPD contribuirá con presentaciones y talleres con operadoras de agua en África sobre participación y alcance de inversionistas.

www.wupafrica.org

Diciembre 2001 – *Conferencia sobre Agua Potable en Bonn*: el taller tri-partita (tratado más adelante) ha sido planificado para preceder a la Conferencia sobre Agua Potable a realizarse en Bonn a principios de Diciembre. Por ello, los socios de proyecto podrán contribuir directamente al diálogo de multi-accionistas que está planificado para esa conferencia.

www.water-2001.de

conexiones de vivienda) y una relación tradicional empresa-cliente (por ejemplo, donde la empresa provee servicios y luego cobra directamente al cliente). Ejemplos obvios incluyen el sistema condominial de alcantarillado en La Paz-EI Alto y el sistema de tres niveles y los programas de tanques de agua en Durban y Pietermaritzburgo. Entre otros ejemplos están las prácticas de facturación alternativa, el uso de mano de obra de la comunidad, piletas públicas pre-pagadas, etc. Una vez más el énfasis está en cómo las alianzas han hecho posible (o han impedido el éxito de) estos enfoques.

La encuesta ofrece una visión general de algunos de los enfoques alternativos que están siendo probados en los proyectos específicos. Analiza con mayor profundidad la base para estos enfoques alternativos, el impacto del ambiente externo sobre las opciones y prácticas, así como sobre las funciones y responsabilidades de los socios en el desarrollo de estos enfoques. También se revisa el tema de la representación de la comunidad y los límites de la participación de la ONG. Otros puntos que son tomados en consideración son: el papel de la educación y concientización, cómo son incorporados los mecanismos de aprendizaje, qué opciones

tecnológicas se ofrecen y cuáles son los arreglos financieros que sustentan los enfoques.

Se analiza el valor de las alianzas en el desarrollo de estos enfoques, siendo puntos fuertes la complementariedad de los socios, el enfoque para el aprendizaje institucional, y la fortaleza que trae el desarrollo de una visión común. También se ha encontrado que los individuos juegan un papel protagónico en el éxito o fracaso de los enfoques, lo cual tiene implicaciones importantes para su reproducción. También se revisan las opciones para convertir dichos enfoques alternativos en la tendencia principal.

La conclusión preliminar del informe es que los ocho proyectos específicos del BPD ofrecen amplia evidencia de que, cuando los modelos convencionales de provisión de servicios han fallado, la inversión en enfoques alternativos puede traer grandes beneficios tanto para los proveedores de servicio como para los consumidores de bajos recursos. No todos los enfoques son comercialmente viables a corto plazo, pero aquéllos desarrollados bajo patrocinio de una alianza bi- o tri-partita quizás representan la mejor opción de sustentabilidad.