

CONTEXTO ACTUAL DE ALIANZAS EN MATERIA DE AGUA Y SANEAMIENTO

Ken Caplan *

El contexto de alianzas en el sector de agua y saneamiento ha cambiado drásticamente en los últimos diez años. Creadas con el objetivo de aunar la eficacia comercial de empresas, el calendario de desarrollo de gobiernos y el enfoque pro-pobres de las ONG, las alianzas trisectoriales constituían un nuevo enfoque para proporcionar metas de desarrollo sostenible en países en desarrollo.

Los contratos del sector comercial privado se percibían como la fórmula para reformar los servicios públicos deficientes. Las ONG aceptaron el desafío de mejorar su enfoque comunitario. Y los gobiernos deseaban encontrar modos más eficientes para gestionar los servicios públicos. Cada uno de estos objetivos resultó ser de algún modo simplista. La participación del sector privado aumentó con la perspectiva de inyectar dinero nuevo en los países en desarrollo, pero pronto palideció con las crisis de los tipos de cambio, cancelando contratos y otros problemas. Dimensionar las actividades de las ONG resultó ser menos sencillo de lo previsto. Los gobiernos se vieron divididos entre un público que no les depositaba su confianza y unos recursos básicos inadecuados para proveer los servicios de forma eficaz. Las alianzas entre los distintos sectores eran claramente más complejas de lo establecido en el modelo original.

En muchos aspectos, el contexto es hoy en día diferente.

TENDENCIAS INTERNACIONALES DEL SECTOR DE AGUA Y SANEAMIENTO

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Para reducir a la mitad el porcentaje de personas que no tienen acceso a agua y saneamiento de aquí a 2015, la importancia que se da a los objetivos sobrepasa su función nominal como objetivos numéricos, y adquieren un papel más extenso de nexos de unión de política. Aunque al principio se promocionaron a nivel global, muchos gobiernos de países en desarrollo también han adoptado los ODM como elementos centrales de sus propios planes. El énfasis puesto en los ODM tiene dos consecuencias concretas: en primer lugar, cada vez más organizaciones tratan de invertir sus recursos directamente en implementación, con reducciones consecuentes de los recursos de trabajo menos tangibles tales como la investigación y la gestión del saber; en segundo lugar, el control de las actividades está relacionado ahora principalmente con los ODM. De esta manera, los informes sugieren que muchos países de Asia y América Latina van a alcanzar los objetivos de agua y saneamiento, cuando la mayoría de los países de África no. El progreso en materia de saneamiento es manifiestamente más lento que en materia de agua, aunque esto era evidente antes de que se crearan los ODM. Algunos observadores creen que los ODM cautivan de-

* Director del Building Partners for Development (BPD).

masiada atención y ejercen presión sobre los gobiernos locales, a menudo poco interesados en invertir y aplicar los proyectos sin la consideración suficiente de sostenibilidad.

Saneamiento: la pariente pobre

A pesar de los esfuerzos desplegados recientemente para que el saneamiento ejerza un papel dominante, esta área de desarrollo sigue obteniendo poca comprensión, pocos recursos y en la mayoría de los casos poca organización a nivel local. Los defensores de saneamiento para la población pobre se ocupan cada vez más de debates más internos entre «integristas» (para quienes las intervenciones de saneamiento deben acompañar a las de agua) y «separatistas» (que ven agua y saneamiento como intervenciones diferentes). Este último grupo estima que el saneamiento pierde siempre en favor del agua a causa de la falta de comprensión de la naturaleza diferente del «abastecimiento» ya que comporta plazos de ejecución, incentivos, formas de transacciones, e incluso habilidades técnicas necesarias, diferentes. En muchos aspectos, hace poco tiempo que el sector de «agua y saneamiento» ha reconocido, como un único sector, que la autoridad decisoria de estas dos áreas es a menudo diferente.

Es interesante, sin embargo, al igual que ocurre con el agua, que se reconozca cada vez más que la provisión de servicios de saneamiento tiene mucho que

ver con las relaciones entre responsables políticos y proveedores, entre proveedores y usuarios, y entre responsables políticos de uno y otros ministerios (esto es, aquellos implicados en diferentes aspectos de saneamiento: construcción, vaciado, evacuación, etc.).

Cambio climático

La preocupación sobre el cambio climático sigue creciendo. El sector del agua se pregunta qué supondrá este cambio en los años venideros para la disponibilidad del agua y la gestión de los recursos. Se empieza a discutir seriamente sobre la adaptación al cambio climático ya sea en zonas rurales donde los procesos de abastecimiento son más frágiles o en zonas urbanas donde el consumo aumenta considerablemente.

EVOLUCIÓN DEL PAPEL DE LAS PARTES INTERESADAS Y ÁREAS DE INFLUENCIA

Sector público

El cambio hacia una transferencia o descentralización de los servicios de agua y saneamiento hasta el nivel más bajo posible de gobierno sigue en vigor. Mientras ministerios y secretarías nacionales siguen controlando en gran parte los recursos financieros, el desafío de los gobiernos locales es asegurar la implementación de servicios con escasos recursos financieros y técnicos. La des-

centralización conlleva ciertas implicaciones para las alianzas. Concretamente, el número de actores (especialmente gobiernos) implicados en la provisión de servicios, de financiación a implementación, aumenta considerablemente. Los roles y responsabilidades de estos actores se separan cada vez más de los «contratos» estrictamente públicos más en evidencia. A pesar de que empieza a emerger una mejor comprensión de los mecanismos de descentralización, queda mucho trabajo por hacer en materia de comprensión de las ramificaciones y de cómo puede cambiar la rendición de cuentas de varias de las partes interesadas.

Sector privado

También se han producido cambios significativos en torno al interés de que exista un sector privado internacional en los contratos de países en desarrollo. Los desafíos de cierto número de contratos destacados y los intereses estancados del sector público hacen que las empresas privadas internacionales opinen en su mayoría que los riesgos políticos y financieros de los contratos a gran escala son demasiado imprevisibles. Aquellas empresas que siguen queriendo contratar se han centrado cada vez más en servicios menores, contratos de gestión o países donde los riesgos se perciben como menores.

Se anima a las grandes empresas nacionales, especialmente en Asia, a que se

aventuren fuera de sus propias fronteras y trabajen en países vecinos con los que las barreras culturales son tal vez menores. Tanto las empresas públicas europeas como las africanas obtienen cada vez más contratos de peso para apoyar a otros servicios públicos a través de alianzas exclusivamente públicas. El reducido sector privado nacional en países en desarrollo también se está implicando a través de empresas locales de construcción que cada vez controlan más los sistemas de construcción y gestión.

A pesar de que los proveedores a pequeña escala llevan presentes desde hace muchos años y en muchos asentamientos urbanos constituyen la opción por defecto de más de la mitad de la población, a menudo se quedan fuera del campo de actuación de los órganos de decisión. Lentamente, el interés por ellos crece y donantes, gobiernos locales y otros grupos estudian cómo regular y apoyar a estos proveedores informales frecuentes.

Sociedad civil

La situación respecto a la sociedad civil es quizás más compleja. Las organizaciones de sociedad civil se hacen oír cada vez más a través de distintos mecanismos de influencia de opinión. Estos métodos van desde la representación en foros internacionales, pasando por los diálogos específicos entre organizaciones de sociedad civil y donan-

tes, hasta los esfuerzos realizados para dotar a los ciudadanos locales de libretas de calificaciones. Si bien hace algunos años tal vez era más fácil que unos cuantos grupos de interés dominaran los debates, las voces importantes actuales en procedencia del Sur hacen que las discusiones de la sociedad civil se presenten bastante más matizadas. En muchos casos, la experiencia local permite a los grupos de sociedad civil llegar a conclusiones algo diferentes de las de sus homólogos internacionales.

Los desafíos también se dirigen cada vez más y sobre todo a ONG internacionales en relación a su propia responsabilidad de rendir cuentas. Parece que se ha creado una división entre las ONG que se centran fundamentalmente en los intereses y las ONG que se centran en la implementación, y que están determinadas a trabajar más cerca de los sectores público y privado en materia de órganos de decisión e implementación.

En cuanto a la implementación, cada vez se crean más instituciones de base comunitaria para desempeñar diferentes funciones (por ejemplo, funciones de supervisión, suministro de información, implementación, etc.). El desafío para estas instituciones es asegurar su disponibilidad y asumir su responsabilidad en la provisión de servicios y evitar al mismo tiempo cualquier competencia inherente con los niveles más bajos de la administración gubernamental.

Donantes internacionales

Unas cuantas tendencias dentro de la comunidad de donantes están influyendo también en la forma en que las organizaciones trabajan conjuntamente. Una de ellas incluye un movimiento que pretende promocionar la ayuda del «donante mayoritario» en la coordinación de agua y saneamiento en países en desarrollo; esto ocurre de forma paralela a los movimientos para crear un único plan dominante para el agua y saneamiento en países en desarrollo. Aunque estos enfoques tienen sus méritos, no se debe subestimar el desafío que supone una mayor coordinación, en particular para alinear posiciones en materia de política y efectuar el seguimiento (y beneficiarse) de las transferencias fiscales. Algunos también se plantean si la armonización de donantes pone la balanza de poder directamente en manos de los donantes y en contra de los esfuerzos anteriores de algunos gobiernos de países en desarrollo que, para bien o para mal, enfrentan un donante a otro.

Por multitud de razones, muchas de las cuales se han explicado anteriormente, los diferentes donantes parecen alejarse de las posiciones recientes (y de las condiciones de los préstamos) que abogaban incondicionalmente por un papel dominante del sector privado en la provisión de servicios. Otros enfoques más adaptados del uso del sector privado y el reconocimiento de que el sector público necesita seguir siendo primordial

empiezan a influir en la concepción de políticas y programas.

El énfasis creciente por el apoyo presupuestario a través de transferencias financieras lleva a algunos donantes bilaterales a involucrarse menos en la concepción de políticas y programas, pero implica a su vez menos supervisión frente a una corrupción potencial. Aunque el objetivo del apoyo presupuestario es otorgar poderes a los gobiernos en desarrollo, a causa de las reducciones de plantilla en las organizaciones de muchos donantes, en la práctica puede desembocar en una menor influencia sobre la política gubernamental y en una experiencia técnica y política reducida en el seno de la comunidad de donantes.

Para el sector del agua en concreto, la mayoría de los donantes sigue exigiendo que sus fondos obtengan progresos tangibles en relación a los ODM y están deseando financiar grifos e inodoros. Algunos temen que ambos enfoques, apoyo presupuestario y financiación de infraestructuras pesadas, socaven el papel significativo que han tenido los donantes en el fomento de la innovación.

La situación se complica todavía más con el interés reciente por las grandes fundaciones como la de Bill y Melinda Gates. Estas fuentes ofrecen un potencial de grandes cantidades de dinero nuevo para el sector así como una forma diferente de pensar. Queda por ver en qué medida estos fondos incitan o

distorsionan las actividades tradicionales de los donantes.

Aunque existen llamamientos continuos para que todas las partes interesadas se involucren en los procesos de decisión, en la práctica esos procesos son impracticables y rígidos. Para facilitar tales compromisos así como para consolidar las voces, cada uno de los grupos que reúnen a las partes interesadas parece estar creando su propia plataforma específica de agua y saneamiento. El objetivo de las asociaciones y redes de ONG (como la Red Global de Acción por el Agua Dulce [FAN], ANEW en África, etc.), empresas nacionales e internacionales del sector privado (asociación de operadores privados de agua de Uganda, AquaFed o federación internacional de operadores privados de agua, etc.), donantes (como la Iniciativa de la UE para el Agua y ONU-Agua) y sector público (como las redes nacientes de regulación) es crear canales específicos de interacción. El desafío actual es asegurar una participación y representación adecuadas. Aunque indudablemente no hará falta mucho tiempo para que aparezcan grupos disidentes.

TENDENCIAS GENERALES DE LAS ALIANZAS

Las alianzas se han promocionado durante varios años como parte potencial de la solución a los desafíos de desarrollo. Sin embargo, una separación entre

los responsables políticos que abogan por un enfoque de alianza (y en muchos casos lo imponen) y el personal autorizado en el terreno, que considera extremadamente complejos algunos aspectos de trabajar en alianza, emerge de forma gradual. El estudio de alianzas también se está convirtiendo en una disciplina académica en tanto que los cursos sobre alianzas están cada vez más presentes en los programas universitarios. Los defensores no han tardado en subrayar el potencial de las alianzas mientras que los escépticos apuntan la tendencia de las alianzas a incluir lo ya incluido o a crear canales para declinar su responsabilidad.

Cada vez se reconocen más formas de relación diferentes. En otras palabras, el término alianza es cada vez menos útil puesto que las distintas configuraciones, desde redes hasta empresas conjuntas (*joint ventures*), conllevan rendición de cuentas y niveles de riesgo diferentes. Como resultado de esta confusión, las alianzas están sometidas a una vigilancia pública creciente por lo que surgen interrogaciones sobre la relación entre teoría y práctica. Donantes y responsables políticos, que abogan por las alianzas, también opinan que es difícil adaptar las normas (en concreto las relativas a la adquisición) y aquellas no escritas (en concreto las relativas a la participación) para crear un espacio en el que las alianzas puedan surgir.

El lenguaje de las alianzas también se enfrenta a un desafío a causa de las enormes diferencias que existen entre las iniciativas de orden global, nacional y local, así como entre alianzas que transfieren recursos, controlan el progreso, desarrollan la capacidad de aprendizaje y de construcción, o proveen servicios.

La mayoría de las organizaciones reconocen que no pueden alcanzar sus objetivos trabajando por su cuenta. Trabajando juntos tienen mayores posibilidades de innovar, tener un impacto, obtener logros a mayor escala y conseguir en cierta medida sostenibilidad. Por todas estas razones, algunos creen que las alianzas constituyen claramente una parte importante de la solución. Otros creen que aunque las alianzas sean una buena idea, el lenguaje que utilizan «dificulta más de lo que facilita»¹. Finalmente, están aquellos que piensan que las alianzas son al contrario parte del problema: piensan que permiten a los socios renunciar a sus responsabilidades, dejan algunos grupos (de gobierno en particular) con alguna disfunción y promueven una nueva «élite de alianzas» que sigue marginando a algunas de las partes interesadas.

En el sector de agua y saneamiento, las alianzas que tienen por principal objetivo proveer servicios de agua y saneamiento a comunidades pobres tienen

¹ D. Runciman, Conferenciante invitado, Universidad de Cambridge. Certificado de Posgrado en Alianzas Intersectoriales, septiembre de 2004.

sentido. En su forma más extensa, pueden pretender por ejemplo reunir a economistas y financieros con su entendimiento de los costes de provisión del servicio, a ingenieros que puedan adaptar tecnologías para situaciones diferentes, a expertos en desarrollo social que sepan reconocer los beneficios tangibles e intangibles (y los desafíos) de la provisión de servicios a comunidades pobres y por último a expertos en medioambiente con una visión que permite enmarcar el recurso en una situación más amplia.

LAS ALIANZAS EN LA PRÁCTICA

Tal como se ha explicado anteriormente, la teoría suena bien pero el término alianza todavía suscita mucha confusión. Las definiciones que se usan comúnmente tienden a ser demasiado simplistas. Hacen referencia a su naturaleza voluntaria, a los recursos compartidos o puestos en común, a la capitalización de sinergias, etc. Esas definiciones

tienden a ocultar las obligaciones diversas de participación, el exceso de énfasis que se pone en los recursos financieros por encima de cualquier otro tipo de contribuciones (como reunir el poder, la experiencia técnica, etc.) y las diferencias marcadas entre organizaciones que convierten los procesos de alianza en procesos desafiantes. Está claro que las alianzas implican que la toma de decisión sea en parte horizontal (esto es, de poder compartido), que se haga una contribución valiosa de todos los recursos puestos sobre la mesa y permita cierta flexibilidad para adaptar los objetivos a las actividades en función de las circunstancias. (Se debe tener cierta precaución porque en muchos países, el término inglés “partnership” o alianza puede referirse a una concepción contractual. No estamos usando dicho término en ese sentido.)

La definición del BPD ha sido adaptada a partir de otra definición creada por el gabinete asesor AccountAbility (véase www.accountability21.net):

Las alianzas involucran a dos o más organizaciones que de esta forma colaboran con arreglo a:

1. Objetivos sinérgicos y oportunidades que dirigen asuntos concretos o acometen tareas específicas que organizaciones solas no pueden llevar a cabo por sí mismas, y
2. Situaciones en las que organizaciones individuales no pueden comprar los recursos o las competencias adecuados *simplemente* a través de una transacción mercantil.

Distinciones entre APP y AM	
Alianzas público-privado (APP)	Alianzas multilaterales (AM)
Contratos o acuerdos basados en transacciones con claras estructuras verticales de rendición de cuentas	Menos énfasis en las transacciones y un énfasis significativo en la rendición de cuentas horizontal entre las instituciones de socios ²
Objetivos/prestaciones y plazos específicos con sanciones claras y penalidades por incumplimiento	Mayor flexibilidad de objetivos, prestaciones y plazos puesto que se espera que emerjan de forma orgánica en base a la evolución de los procesos de las partes interesadas
Operan dentro de un marco legal/regulador	Los socios operan dentro de un marco legal/regulador pero la alianza en sí no está regulada
Las partes interesadas se comprometen de forma limitada y queda claramente establecido en el acuerdo	Un amplio compromiso de las partes interesadas se considera un factor crítico de éxito

Las alianzas pueden contar, dentro de un mismo espectro, con un largo abanico de objetivos: desde una orientación específica (como instalar 500 tomas de agua), hasta una más sistémica para cambiar las reglas (desarrollar por ejemplo nuevas normas de regulación) o los comportamientos (como un programa de promoción de la higiene a nivel nacional y global (véase la tabla anterior). La parte 1 de la definición anterior es bastante común. La parte 2 sea tal vez el elemento más interesante que conduce a discusiones sobre el poder y la necesidad mutua, sobre las relaciones entre donante/fundador y destinatarios, y sobre el «valor» o la calidad de la relación más allá de la transacción.

Estas alianzas multilaterales más flexibles se enmarcan dentro de lo que se ha

dado a conocer como acuerdos de alianza público-privada. Puede existir por ejemplo, en el marco de un contrato de gestión macro que delega y permite responsabilidades totales o diferenciadas para la provisión de servicios de agua a una empresa privada, una variedad de formas de relación diferentes cuyo objetivo sea proveer servicios de agua y saneamiento a comunidades sin servicios suficientes. Entre ellas se encuentran las relaciones trisectoriales (que no se basan en las transacciones) entre municipalidades, una empresa privada y las ONG u Organizaciones de Base Comunitaria (OBC).

Las alianzas multilaterales se diferencian de las alianzas público-privadas en algunos puntos clave: las APP del sector del agua se enmarcan dentro de contratos le-

² La advertencia es que a menudo el fundador o financiero tiene una ventaja jerárquica y puede usar este poder en el seno de la alianza en su propio beneficio.

siones clave en relación a las alianzas multilaterales.

En primer lugar, por la naturaleza flexible de sus objetivos y metas, las alianzas no suelen ser simples. Las alianzas acarrean a menudo comportamientos conflictivos a nivel de la organización y a nivel individual, falta de imparcialidad, intereses, etc. Las estructuras de gobierno y la necesidad de rendir cuentas, así como los compromisos y las prestaciones, son a menudo dianas móviles. A pesar de que el lenguaje de las alianzas (basadas en la confianza mutua, la transparencia, la equidad, etc.) sugiere cierta armonía, las alianzas son una negociación constante entre los socios.

Las alianzas suelen implicar una competencia no expresada o por resolver entre los socios. La competencia puede ser sobre las ideas, la propiedad, las circunscripciones u otros aspectos de la alianza. En su forma más sencilla, en el sector del agua y saneamiento, una alianza podría reunir sin dificultad a una empresa privada, un gobierno local y una ONG comprometida con comunidades cuyo objetivo es la expansión. Cada una de las partes puede tener una percepción diferente de las soluciones que mejor se adaptan a las necesidades de una comunidad pobre. Con un espíritu adecuado, la competencia puede incentivar a los socios a innovar y a alcanzar nuevas metas. Con un espíritu inadecuado, esta competencia puede convertirse en un desafío de supervivencia para la alianza.

En relación con el párrafo anterior, la misión superior de la alianza girará seguramente en torno a una meta con la que todos los socios estarán de acuerdo, es decir, «asegurar un servicio de abastecimiento a la población pobre». Sin embargo, en contra de las publicaciones al respecto, es poco probable que los socios compartan una visión común de cómo alcanzar dicha meta. Mientras cada uno de los socios estará a favor de asegurar un servicio de abastecimiento a la población pobre, los puntos de vista sobre tecnología, recuperación de costes, objetivos de expansión, etc., serán seguramente diferentes.

BPD ha incluso hallado alianzas entre distintas ONG de un mismo sector cuyo lenguaje era lo suficientemente parecido para sugerir que compartían la misma visión para ir de un punto A a un punto B. Sin embargo, al mirar bajo la superficie, resultó haber una distinción clara entre cómo cada ONG implicada en la alianza definía la lucha contra la pobreza. Una veía la lucha contra la pobreza como el resultado de infraestructuras básicas que permitieran a las familias satisfacer sus necesidades básicas; otra ONG concebía la lucha contra la pobreza como una forma de proporcionar opciones y otorgar poderes a las familias para que pudieran tomar decisiones; y la tercera ONG interpretaba que la lucha contra la pobreza se implantaría una vez instaladas las redes sociales de seguridad que permitirían que las mujeres pobres en particular siguieran ganándose la vida.

A pesar de que cada vez sabemos mejor cuáles son los procesos de alianza más eficaces, hay que tener en cuenta que las organizaciones de socios son imprevisibles y los contextos múltiples. Cada alianza es diferente y por lo tanto debe ser elaborada minuciosamente para su propio contexto. El contexto es el que dicta las directivas que atraen a los socios, ya sea a través de incentivos u obligaciones. A pesar de que los procesos de construcción de un diálogo sólido entre socios se pueden trasladar a otras alianzas, los modelos de alianza en sí mismos no se podrán transponer de un contexto a otro. La fuerza y la situación de instituciones «similares» no serán las mismas en lugares diferentes.

Las alianzas entre las instituciones se basan pocas veces en la confianza aunque sí respetan las contribuciones de los socios. Los socios tienen que confiar en el proceso de alianza y en que se atenderá a sus intereses, preocupaciones y quejas. No obstante, el proceso de alianza sugiere que los socios formen parte del debate que decidirá por qué se adoptan unas medidas y otras no. Los individuos podrán llegar a confiar en que sus homólogos tendrán que «comportarse de una forma determinada» pero tales asunciones pueden conducir a una complacencia que compromete entonces la innovación o minimiza la necesidad de rendir cuentas.

Es necesario entender si existen opciones para formar parte de una alianza o no y con quién. El término «voluntario»

en lo que se refiere a alianzas puede resultar engañoso. Los socios deben necesitarse para asegurar una colaboración significativa. En algunos casos, las organizaciones pueden elegir con quiénes trabajan. En definitiva, los criterios y el proceso de selección de los socios podrán afectar a la alianza de forma positiva o negativa.

Finalmente, las alianzas no están concebidas para ser permanentes sino que son un mecanismo de transición hasta que la práctica se institucionalice o se base en transacciones. Sin embargo, una vez formadas, las alianzas (como otros tipos de relaciones) tienen tendencia a perpetuarse a cualquier coste. La definición de éxito, y por lo tanto las razones y la manera de poner fin de forma ideal a una alianza, deberían formar parte de las discusiones a la hora de establecer dicha alianza.

La realidad es que la mayoría de las alianzas concentran mucho trabajo y requieren la misma energía para operaciones y mantenimiento, al igual que lo requieren el agua y saneamiento que se quiere implantar.

En general, mientras el período dorado de las alianzas parece haberse acabado, el uso de las alianzas bajo sus múltiples facetas no parece que vaya a desvanecerse en un futuro próximo. Mientras las alianzas individuales tienen tal vez un enfoque transitorio, «trabajar juntos» sin lugar a dudas seguirá a la orden del día. Queda todavía, sin embargo,

mucho trabajo por hacer para entender y apoyar la contribución que las alianzas pueden aportar para asegurar que se alcanzan las metas de desarrollo sostenible en la provisión de servicios de agua y saneamiento. Para hacerlo más efectivo, BPD cree que las exigencias en ma-

teria de alcance, finalidad, estructura y recursos de las alianzas deben negociarse con más rigor. Tales negociaciones sólo emergerán cuando los responsables políticos y los profesionales puedan expresar sus preguntas a sí mismos y a los demás.