

Agenda para el Cambio: Investigación sobre el cambio de los sistemas ASH

Síntesis de los resultados de los estudios de
caso

Kate Fogelberg,
Springfield Centre

Harold Lockwood,
Aguaconsult



TABLA DE CONTENIDOS

TABLA DE CONTENIDOS.....	- 1 -
CONCLUSIONES PRINCIPALES.....	- 2 -
METODOLOGÍA.....	- 3 -
ANTECEDENTES DE LOS ESTUDIOS DE CASO.....	- 4 -
Contextos operativos.....	- 4 -
Características de los miembros.....	- 5 -
RESUMEN DE LOS RESULTADOS.....	- 7 -
4.1 Cambios en la prestación de servicios.....	- 7 -
4.2 Análisis del fortalecimiento de los sistemas.....	- 8 -
LECCIONES SOBRE LOS ENFOQUES DE FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS.....	- 13 -

CONCLUSIONES PRINCIPALES

Los enfoques de fortalecimiento de los sistemas han contribuido a mejorar la prestación de servicios en los tres casos analizados. Existen varios factores clave que influyen en la posible apropiación y sostenibilidad de estos éxitos.

Estos resultados se basan en una muestra reducida de los miembros de Agenda para el Cambio y del sector en su conjunto; por lo tanto, las lecciones no deben considerarse representativas, sino más bien ilustrativas del valor que tiene adoptar estos enfoques de fortalecimiento de los sistemas. Es necesario matizar la interpretación de los resultados y su extrapolación a otros contextos.

El objetivo de esta investigación era explorar los vínculos entre las actividades de los miembros de Agenda para el Cambio con los cambios en el sistema ASH y, en última instancia, los resultados de la prestación de servicios. En pocas palabras, ¿los esfuerzos por fortalecer un sistema contribuyen a mejorar los resultados?

En los tres casos de fortalecimiento del sistema, desde el saneamiento rural en Camboya, pasando por un sistema de agua rural en el norte de Perú, hasta el suministro privado de agua en Madagascar, el equipo de investigación encontró pruebas de que las actividades de fortalecimiento del sistema realizadas por los miembros condujeron a ciertos cambios en el sistema ASH, que contribuyeron a mejorar la prestación de servicios. Sin embargo, el alcance del cambio, la escala a la que se produjeron estos cambios y la probable resiliencia a largo plazo de dichos cambios - evaluada por el grado de "apropiación" por parte de los actores permanentes del sistema - fue variable. Las intervenciones para lograr el fortalecimiento del sistema se ven influidas además por varios factores fundamentales, como son el contexto donde se opera, las condiciones de financiación de los agentes del cambio y la capacidad de adoptar enfoques de gestión adaptativos.

Los enfoques de fortalecimiento de sistemas varían según el contexto operativo y las estrategias de implementación adoptadas

Los factores contextuales más generales, como la situación socioeconómica de un país, la presencia y la solidez de las instituciones gubernamentales (sectoriales) y la capacidad de los agentes locales del sector privado, influyen considerablemente en el posible éxito de las iniciativas de fortalecimiento de sistemas.

Los resultados de los estudios de caso identifican un "espectro" de contextos operativos, dentro de los cuales se ha aplicado una gama de enfoques de fortalecimiento de sistemas, con resultados variados (véase la figura 1). Si simplificamos este espectro, en un extremo encontramos entornos difíciles, en los que a los miembros de Agenda para el Cambio (o los agentes de cambio) les cuesta lograr un cambio permanente ante una falta de capacidades, con pocas posibilidades de una verdadera apropiación de los cambios de comportamiento. En el otro extremo del espectro, cuando se dispone de mayores recursos (públicos) y las capacidades son mejores, es más probable que se produzcan cambios de comportamiento y de apropiación más duraderos. Estos extremos en el contexto pueden, a su vez, ser la base de las estrategias adoptadas por los agentes del cambio, desde las que hacen hincapié en la intervención directa y se centran en la prestación directa de servicios, hasta las que se centran más en empoderar y capacitar a los agentes permanentes del sistema para que ellos mismos lo fortalezcan.

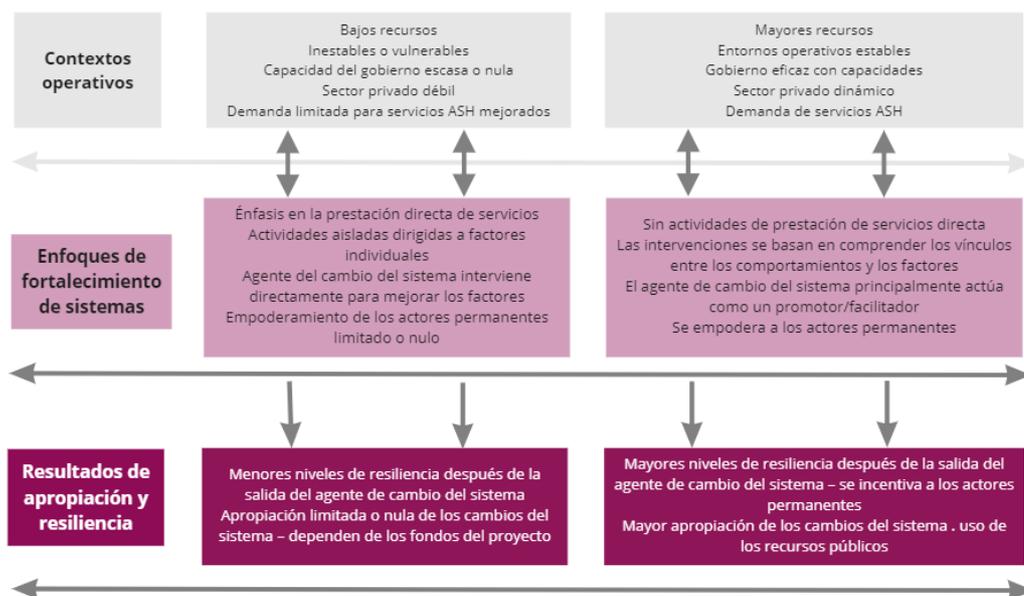


Figura 1: Espectros de contextos, enfoques y resultados

METODOLOGÍA

El Global Hub de Agenda para el Cambio contrató a un equipo del Springfield Centre y de Aguaconsult a fin de poner a prueba una metodología para evaluar el cambio de los sistemas aplicándolo a tres casos de ASH. El enfoque que se está probando se ha adaptado a partir de prácticas aplicadas en otros sectores para medir el cambio en los sistemas.¹ Incluye un análisis de los cambios del sistema a lo largo del tiempo, considerando lo que ha cambiado, observando los ‘cambios de comportamiento de los actores’ y los ‘cambios de desempeño de los factores’, y por qué se han producido los cambios. Además, el análisis considera los vínculos entre las actividades del programa, las influencias externas, los actores, los factores y los niveles de prestación de servicios. También evalúa la profundidad, escala y probable sostenibilidad de los cambios.

Si bien los enfoques de implementación de las organizaciones miembros varían, en términos generales todas realizan **actividades** para generar cambios en los **factores clave del sistema ASH** (como el monitoreo, finanzas, planificación, etc.). Estos cambios pueden ser cambios en el comportamiento de los actores, en el desempeño de los factores o, idealmente, en ambos. A su vez, estos cambios positivos en los factores del sistema WASH están destinados a producir cambios positivos en los **niveles de prestación de servicios ASH**, lo que en última instancia conduce a la mejora de los resultados de salud y medios de vida. En la figura 2 se presenta un marco de investigación resumido que identifica lo que debe evaluarse en cada nivel de la teoría del cambio sobre la base de las preguntas antes señaladas.

Cabe señalar que este enfoque, como todas las evaluaciones basadas en teoría, no pretende demostrar una teoría de forma estadísticamente significativa. Más bien constituye una demostración plausible de los cambios que se han producido y de cómo la intervención de un miembro ha contribuido probablemente a esos cambios. El análisis de todos los estudios de caso se llevó a cabo a distancia y se basó por completo en los datos, la información y los informes existentes proporcionados por los miembros, complementados con entrevistas con miembros fundamentales del personal del programa para llenar algunos vacíos.

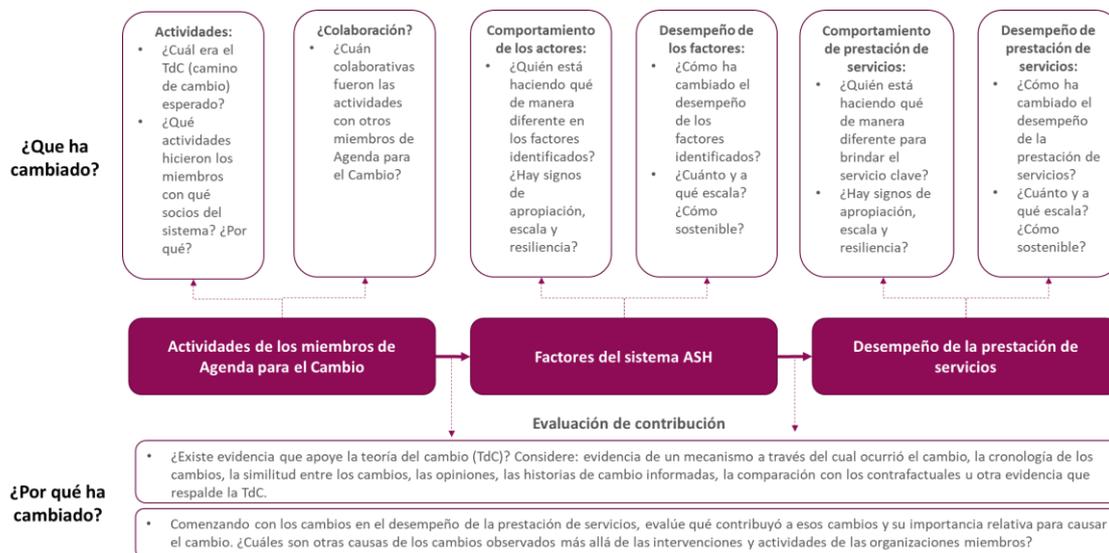


Figure 2: Research framework

ANTECEDENTES DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Contextos operativos

Camboya, Perú y Madagascar son países muy diferentes y, por lo tanto, constituyen una muestra interesante para la investigación, pues sirven para ilustrar otros países con fines de aprendizaje y de posible réplica. El cuadro 1 que figura a continuación ofrece un resumen general de los diferentes contextos operativos relevantes para los fines de la investigación.

País	Alcance del sistema en el estudio de caso	Datos de cobertura por tipo de alcance del sistema (JMP, 2020) ¹	ING per cápita, APP (actual Intl) 2017 ²	Índice de pobreza con 1.90 dólares al día ³	Puntuación del índice de fragilidad/ clasificación global, 2021 ⁴
Camboya	Saneamiento rural	Como mínimo, básico: 61,0%. Limitado: 8.3% No mejorado: 5.2% Defecación al aire libre: 25,4%.	\$3,680	17.7% (2015)	80.6/54th
Madagascar	Agua rural gestionada por el sector privado	Gestionado de forma segura: 9,5%. Básico: 26,9% Aguas superficiales: 18,0%. No mejorado: 44.0 % Limitado: 1.6%	\$1,540	70.7% (2012)	79.5/58th
Perú	Agua rural	Gestionado de forma segura: 22,1 %. Básico: 58,7%. No mejorado: 9.6%	\$11,930	21.8% (2015)	71.4/85th

Cuadro 1: Resumen de los contextos operativos en los tres estudios de caso

¹ <https://washdata.org/data/household#!/>

² <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GNP.PCAP.PP.CD?end=2017>

³ <https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.DDAY>

⁴ <https://fragilestatesindex.org/global-data/>

Los niveles de ingresos de los países analizados oscilan entre los bajos en Madagascar, los medios bajos en Camboya y los medios altos en Perú. Aunque el Ingreso Nacional Bruto per cápita de Perú es casi cuatro veces superior al de Camboya, ambos tienen una proporción similar de su población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza (casi el 22% y el 18% respectivamente). En cambio, en Madagascar, más del 70% de la población vive en la pobreza según esta misma medida, lo que supone un reto importante para la recuperación de costos y la viabilidad de los modelos del sector privado para el suministro de servicios de agua.

Es importante tener en cuenta el contexto socioeconómico general a la hora de implementar un enfoque de fortalecimiento del sistema ASH. El estado general de la economía, desde los ingresos de los hogares que pueden destinarse a bienes y servicios de agua y saneamiento, hasta la inversión privada en el suministro o la gestión de la infraestructura, y la inversión pública para ampliar y mantener los servicios, pueden influir en la probabilidad de éxito.

Independientemente de las condiciones socioeconómicas generales, la madurez del sector de agua y saneamiento es otro factor contextual que varía de un caso a otro. Para nuestros fines, la "madurez" de un sector -a menudo denominada entorno propicio- incluye aspectos como la existencia de una política nacional de agua o saneamiento, acuerdos institucionales claros, marcos nacionales de supervisión, un regulador independiente que sea efectivo y una estrategia de financiación pública vigente. En el extremo inferior del espectro se encuentra Madagascar, que aún no ha desarrollado una estrategia de financiación sostenible del sector, no cuenta con un organismo regulador independiente y tiene dificultades para implementar la Ley del Agua de 1999. El sector del saneamiento de Camboya puede considerarse relativamente avanzado, con políticas y disposiciones institucionales en vigor, pero más débil en cuanto a la estrategia de financiación pública del saneamiento rural. Por último, Perú puede considerarse de elevada madurez, evidente en su Política Nacional de Servicios Universales de Agua y Saneamiento, un regulador independiente responsable de los servicios de agua tanto urbanos como rurales, acuerdos institucionales relativamente claros entre los diferentes niveles de la administración gubernamental, y estrategias y planes de financiación del sector público que han sobrevivido a múltiples cambios en el gobierno central.

Por último, y más relacionado con el sistema específico de prestación de servicios en el que se centraron los casos, hay una serie de subsistemas relacionados con las iniciativas de fortalecimiento del sistema de los miembros de Agenda para el Cambio. El caso de Camboya analizó una experiencia en el sistema de saneamiento rural, donde los niveles de cobertura se encuentran en 61% y se ha realizado un gran esfuerzo, en gran parte impulsado por los socios de desarrollo internacionales, para promover la adopción de letrinas en los hogares durante la última década. En el caso de Perú, se investigó una experiencia de un sistema de agua rural, donde los niveles de cobertura ya son relativamente muy elevados (más del 80% para los niveles de gestión segura y básicos combinados). El sistema investigado en el caso de Madagascar se centra en la promoción de la participación del sector privado (PSP) mediante el establecimiento de operadores privados de agua, pero en un contexto de elevados niveles de pobreza y en el que más del 60% de la población rural sigue dependiendo de fuentes no mejoradas, incluidas las aguas superficiales para el consumo.

Características de los miembros

Además de los diferentes contextos en los que operan, los tres casos muestran diversidad en las características de los miembros, que van desde el tipo de institución, la fase de trabajo, el tiempo de participación en el sistema y los recursos financieros.

Por ejemplo, WaterSHED era una organización no gubernamental (ONG) que operaba exclusivamente en Camboya, pero que se disolvió en junio de 2021 tras una estrategia de

retirada explícita. Water For People es una ONG internacional que opera en casi cuarenta distritos de nueve países. Y RANO WASH es un consorcio formado por tres miembros de Agenda para el Cambio- Catholic Relief Services (CRS), CARE y WaterAid-, así como por dos empresas privadas malgaches y múltiples subcontratistas, que implementan un proyecto de seis años financiado por USAID en seis regiones de Madagascar.

En el momento del análisis, WaterSHED había cerrado recientemente su programa de doce años y era el único caso que se había completado después de que la organización hubiera abandonado el sector. Water For People lleva ocho años implementando su modelo "Everyone, Forever" (Cobertura Total para Siempre), destinado a la prestación de servicios universales y sostenibles de agua y saneamiento en el distrito de Asunción. En este tiempo, lograron su hito interno "Cobertura Total" de acceso universal y trabajaron para apoyar la sostenibilidad de esos servicios antes de una posible retirada del distrito en 2027. Y aunque RANO WASH es un proyecto financiado por USAID que aún está en período de implementación, se basa en inversiones anteriores de USAID en el suministro privado de agua potable y en décadas de trabajo en el sector por parte de CRS [desde 1962], CARE [desde 1992] y WaterAid [desde 1999].

El tipo, la fuente y la cantidad de fondos son también una dimensión importante de la capacidad que tienen los miembros de Agenda para el Cambio para llevar a cabo estrategias de fortalecimiento del sistema. Durante su existencia, WaterSHED fue financiado por diversas fundaciones y donantes del sector privado.⁵ No se incluyó en el análisis una cifra exacta de la inversión total, pero, según el personal de WaterSHED, el presupuesto varió entre 1 y 2 millones de dólares al año durante un periodo aproximado de doce años. La gama y diversidad de las fuentes permitieron a WaterSHED un alto grado de flexibilidad en cuanto a la utilización de los fondos.

El modelo de negocio de Water For People da prioridad a los fondos de uso libre, que puede destinarse a actividades que considera importantes para su enfoque de fortalecimiento de los sistemas de prestación de servicios. Muchas ONG internacionales similares operan con un modelo de negocio por proyectos, pero en el caso de Water For People, los equipos de país desarrollan planes operativos plurianuales para su trabajo en cada distrito (además de esfuerzos de réplica y escala nacional), y luego el equipo de desarrollo de negocios recauda fondos para cubrir esas necesidades, lo que incluye una parte considerable de fondos de uso libre. En este caso en concreto, del periodo 2012 a 2020, se estima que se han invertido 2.59 millones de dólares de 5 donantes⁶, así como fondos organizativos no restringidos.

RANO WASH, por el contrario, es un proyecto financiado por un solo donante y con cierta cofinanciación de los miembros del consorcio. Los costos de inversión en infraestructura tanto de RANO WASH como de los operadores privados en el momento del análisis en la región ilustrativa de Atsinanana ascienden a USD 680,000, como se documenta en el estudio de caso. Sin embargo, el costo total de las actividades de fortalecimiento de los sistemas no estaba claro en los materiales revisados.

La capacidad de adaptación, ampliación o cese de actividades -a menudo denominada "gestión adaptativa"- es otra característica importante de los enfoques de fortalecimiento de sistemas. Sin embargo, para cambiar de objetivo o ampliar los esfuerzos en un conjunto específico de intervenciones, un ejecutor necesita saber qué funciona y qué no y tener la

⁵ Entre los financiadores de WaterSHED se encuentran los siguientes: The Stone Family Foundation, Bill and Melinda Gates Foundation, USAID, The Waterloo Foundation, Who Gives A Crap, WaterAid, Vitol Foundation, Grand Challenges Canada, Unilever y Diageo Foundation.

⁶ Entre los financiadores del trabajo de Water For People en Asunción se encuentran Green Empowerment, Kimberly Clarke, Caterpillar Foundation, Colgate Perú y Xylem

"licencia para operar" (es decir, flexibilidad y autonomía en la toma de decisiones) de sus financiadores para cambiar de táctica si fuera necesario.

RESUMEN DE LOS RESULTADOS

4.1 Cambios en la prestación de servicios

Aunque cada miembro utilizó indicadores de prestación de servicios ligeramente diferentes para hacer un seguimiento de los avances durante el tiempo, independientemente del método utilizado, la investigación encontró aumentos en los indicadores de prestación de servicios dentro del límite del sistema en los tres casos, como se muestra en el Cuadro 2.

Nombre del miembro	Cifras iniciales de la prestación de servicios	Año	Cifras actualizadas de la prestación de servicios	Año
WaterSHED	29% de cobertura de saneamiento en los hogares	2011	77% de cobertura de saneamiento en los hogares	2017
Water For People	84% de cobertura de agua en los hogares	2013	97% de cobertura de agua en los hogares	2019
RANO WASH	13% de hogares con acceso a agua básica o gestionada de forma segura	2018	+66,000 personas ⁷ con acceso a agua básica o gestionada de forma segura	2021

Cuadro 2: Resumen de los cambios en la prestación de servicios analizados

Las cifras citadas en el cuadro 2 hacen referencia a los cambios en el acceso durante un periodo en el que la medición del sector pasó de ser "no mejorada" y "mejorada" a tener indicadores compuestos, sobre todo las escalas de prestación de servicios de la OMS / JMP. Sin embargo, en todos los casos analizados se hizo un seguimiento de la información "aparte" del acceso.

Por ejemplo, aunque los datos de WaterSHED se mantuvieron en el nivel "mejorado" / "no mejorado", en consonancia con la medición del sector en su programa, llevaron a cabo una investigación independiente para comprender si los consumidores utilizaban los inodoros que habían comprado y cómo lo hacían. Los resultados confirmaron que "más del 90% de los hogares que compraron letrinas nuevas en la zona del programa Hands-Off no habían tenido nunca una letrina y habían practicado mayoritariamente la defecación al aire libre... y el estudio descubrió que entre los adoptantes de las letrinas había muy poca defecación al aire libre: un 3% para los adultos y un 15% para los niños."

En el caso de Water For People, su medición ha evolucionado con el tiempo, pasando por informar de cifras de cobertura o acceso a indicadores institucionales de "niveles de servicio" compuestos que incluyen acceso, asequibilidad, fiabilidad, cantidad, calidad y distancia. Aunque estos datos no estaban disponibles en 2013, cuando se empezó a trabajar en el distrito, los datos de Water For People de 2019 mostraron mejoras o niveles altos e intermedios sostenidos de los servicios en todo el distrito.

En el caso de RANO WASH, la recopilación de datos de referencia en 2018 utilizó los indicadores actualizados de la OMS/MPC asociados a los servicios básicos o gestionados de

⁷ En el momento del análisis, no se disponía de los cambios a nivel de porcentaje, pero en los informes de RANO WASH se disponía de un mayor número de personas con acceso a servicios básicos o gestionados de forma segura.

forma segura. Las mejoras en la prestación de servicios que se indican anteriormente se refieren al suministro de agua potable por parte de empresas privadas tanto a los grifos de los hogares como a las conexiones compartidas, que según RANO WASH, cumplen los criterios de gestión segura.

4.2 Análisis del fortalecimiento de los sistemas

Después de confirmar que, de hecho, hubo cambios positivos en los resultados de la prestación de servicios a lo largo del tiempo, la investigación se centró en qué aspectos del sistema que sustenta estos resultados se habían reforzado o cambiado y las principales razones de por qué y cómo se produjeron los cambios. Para ello, se analizaron los cambios en los comportamientos de los actores del sistema ASH y los consiguientes cambios en el desempeño de los factores ASH.

Actores destinatarios

Dado que cada miembro del Programa para el Cambio opera en diferentes contextos socioeconómicos y subsistemas específicos de WASH, no es de extrañar que en cada caso hayan trabajado con diferentes actores para estimularlos a cambiar sus comportamientos. El cuadro 3 resume estas diferencias de actores por caso⁸.

Nombre del miembro	Gobierno nacional	Gobierno subnacional	Gobierno local	Proveedores de servicios
WaterSHED	Ministerio del Interior Departamento Nacional de Capacitación	Capacitadores provinciales	Regidores comunales	Empresas de saneamiento
Water For People	El regulador nacional de los servicios de agua y saneamiento (SUNASS)	Oficina regional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en Cajamarca	Funcionarios electos y personal técnico del Distrito de Asunción	Operadores de agua comunitarios
RANO WASH	Ministerio de Agua, Saneamiento e Higiene	Dirección Regional de Agua, Saneamiento e Higiene en Atsinanana	Alcaldes de Atsinanana	Operadores privados de agua

Cuadro 3: Resumen de los socios públicos y privados en los casos

Los tres casos muestran ejemplos de buenas prácticas de trabajo en múltiples niveles del "sistema" de agua o saneamiento. Este es un principio fundamental del fortalecimiento de los sistemas, ya que reconoce la naturaleza interrelacionada de los factores y los comportamientos de los actores que deben estar presentes, no sólo en el nivel en el que se prestan los servicios (es decir, el plan de suministro de agua dirigido por el nuevo operador privado en Atsinanana en Madagascar), sino también con los actores subnacionales y nacionales responsables de la financiación, la política o las guías operativas. Algunos ejemplos son los siguientes:

- En Madagascar, el Ministerio de Agua, Saneamiento e Higiene (WASH) define los términos y condiciones de los contratos de asociación público-privada (APP) en Madagascar, que luego se ponen en práctica a nivel local y subnacional.
- En Camboya, el Departamento Nacional de Capacitación lleva a cabo una capacitación de liderazgo para que los regidores promuevan el saneamiento en sus jurisdicciones.

⁸ Estos son los principales actores en los casos analizados, pero cada miembro trabaja también con otros actores.

- O en Perú, la oficina desconcentrada del regulador nacional (SUNASS) apoya la difusión de directrices actualizadas para evaluar y ajustar las tarifas a nivel de los gobiernos locales.

Los tres casos también incluían a los proveedores de servicios como actores clave en los sistemas bajo estudio, pero la naturaleza exacta de esos proveedores de servicios variaba de un contexto a otro.

Factores tratados

En cada caso se dio prioridad a los factores que habían cambiado con el tiempo, que habían contribuido a mejorar los resultados de la prestación de servicios y que podían vincularse, al menos parcialmente, a las actividades que los miembros realizan. Los tres ejemplos de fortalecimiento de sistemas incluyeron intervenciones para mejorar las habilidades y capacidades, ya sea para promover el saneamiento en el caso de Camboya, o para conseguir y gestionar un contrato delegado en Madagascar, hasta revisar y fijar tarifas sostenibles en Perú. Dos de los tres casos se centraron explícitamente en los factores de financiación, ya que Water For People incidió en el aumento de los fondos públicos para destinarlos a gastos de capital de los hogares sin servicio y compartió conocimientos e información para aumentar los gastos operativos, mientras que RANO WASH se centró en la inversión privada en infraestructura de agua bajo gestión privada. El cuadro 4 resume los cambios en el desempeño de los factores resultantes de los cambios de comportamiento de los actores locales en los tres casos.

Caso	Elemento clave	Factor analizado	Cambio en el desempeño
Camboya - saneamiento rural	Infraestructura de prestación de servicios	Desarrollo de productos	Producto más asequible y disponible en más lugares
	Acuerdos institucionales y coordinación	Habilidades de liderazgo	Mejor capacidad de liderazgo
		Información sobre saneamiento	Información mejor, más persuasiva y más accesible sobre los inodoros
Perú – agua rural	Planificación	Planificación	Información de planificación de mayor calidad, cantidad y más inclusiva
	Financiación	Financiación	Más financiación disponible para el CAPEX e incluye a los hogares sin acceso
			Más financiación disponible para los gastos operativos
	Arreglos institucionales y coordinación	Información	Los proveedores de servicios y las comunidades tienen mejor información sobre cómo se calculan las tarifas y por qué.
		Habilidades	Mejor calidad y cantidad de la asistencia técnica a los proveedores de servicios
		Mejor calidad de las operaciones y el mantenimiento por parte de los proveedores de servicios	
Madagascar - Agua rural gestionada por el sector privado	Infraestructura de prestación de servicios	Modelos de gestión	Mayor diversidad y cantidad de proveedores de servicios
	Financiación	Finanzas	Más financiación disponible para infraestructuras hídricas
	Arreglos institucionales y coordinación	Información	Los clientes tienen más información sobre los beneficios de pagar por los servicios de agua

Cuadro 4: Resumen de los cambios en el desempeño de los factores

Escala

Aunque hay diferencias en cuanto a niveles iniciales, los tres casos demostraron que se trabaja en múltiples niveles administrativos o, en algunos casos, en todos los niveles administrativos. Además, los casos muestran diferentes métodos de expansión, ya sea que se trate de una intervención piloto a nivel de distrito y de una expansión a nivel subnacional o nacional, o que se tome un punto de entrada a nivel nacional o subnacional y que se " reduzca la escala". La escala puede calificarse de diferentes maneras,⁹ pero lo más importante es comprender la naturaleza de la descentralización en cada contexto y las capacidades e incentivos de los actores públicos y privados para ampliar esos cambios con el apoyo de un miembro o agente de cambio.

En el caso de WaterSHED, el primer punto de entrada fue trabajar con pequeñas empresas que no estaban vinculadas a ninguna zona administrativa, aunque si se evaluaron distritos específicos con fines de seguimiento y evaluación. Sin embargo, para mantener y ampliar los resultados conseguidos trabajando con empresas privadas de saneamiento, la estrategia de WaterSHED cambió y pasó a apoyar a los funcionarios de la administración local para mejorar sus capacidades de liderazgo y de promoción del saneamiento a mitad del periodo del estudio de caso. Esto llevó a trabajar con dos instituciones gubernamentales nacionales, el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Capacitación, para incorporar la capacitación sobre liderazgo en sus propios procesos e instituciones.

Al igual que WaterSHED, el caso de Water For People también demostró una experiencia de trabajo a nivel local, o de distrito, como medio para diseñar un enfoque de servicios de agua universales y sostenidos. Tras alcanzar los servicios universales en esta unidad de la escala, Water For People intentó utilizar este "distrito de demostración" para persuadir al gobierno nacional de que adoptara o modificara el enfoque y lo aplicara a escala. Sin embargo, tras varios años de cambios en el gobierno central y una política sectorial y estrategia de financiación en constante cambio, Water For People pasó a trabajar más estrechamente con los gobiernos subnacionales, o regionales. Esta "expansión" no sólo está impulsada por la ambición de ampliar su enfoque, sino también para probar si el gobierno regional está interesado y es capaz de asumir el papel que Water For People ha desempeñado en los distritos piloto de planificar los servicios universales, compartir el costo de la prestación de servicios en el último tramo y proporcionar apoyo técnico continuo a las oficinas de agua y saneamiento municipales.

En cambio, RANO WASH ha trabajado simultáneamente a nivel nacional, subnacional y local desde sus inicios. Se trata de una elección estratégica deliberada en la línea de trabajo del

Recuadro 1: Un trabajo simultáneo en varios niveles de gobierno da resultados en Madagascar

Para probar un modelo de gestión que permitiera a los operadores privados invertir bajo el modelo "cofinanciar, construir, gestionar" promovido por RANO WASH, primero tuvieron que trabajar con el Ministerio de Agua y Saneamiento (MoWASH) para que adoptara sus contratos y procedimientos existentes. Luego, RANO WASH llevó a cabo una serie de capacitaciones para los representantes regionales del MoWASH y las comunas seleccionadas, con el fin de mejorar su capacidad para adquirir y gestionar sistemas de agua delegados. Una vez licitados los contratos y seleccionado un operador privado de agua, RANO WASH sigue haciendo un seguimiento para facilitar las distintas aprobaciones de los contratos a nivel subnacional y nacional. RANO WASH ha demostrado que trabajar simultáneamente a ambos niveles es factible y da resultados, sobre todo en el contexto donde hay una opción de prestación de servicios que requiere no sólo aprobaciones a múltiples niveles administrativos, sino ciertas habilidades e información para gestionar un acuerdo de prestación de servicios más complejo.

⁹ Aunque la escala absoluta de la intervención pueda ser (muy) pequeña, por ejemplo, el distrito de intervención de Water For People en Perú es sólo un distrito de los 1.869 que hay en el país y con una población rural de algo menos de 11.000 personas, representa la unidad de escala adecuada dada la configuración administrativa. En este caso, las experiencias de un distrito se están "ampliando" a nivel regional, aprovechando así las lecciones y los resultados del fortalecimiento del sistema.

operador privado de agua y responde a un contexto operativo en que la descentralización es limitada en la práctica. El recuadro 1 explica con más detalle este ejemplo.

Apropiación

El análisis de la apropiación incluyó los diversos indicadores o información que sugerían que un socio privado o público tenía el incentivo y la capacidad de continuar el cambio estimulado por el miembro de Agenda para el Cambio con el paso del tiempo. Este ámbito del análisis reveló indicios positivos y contundentes de que cada uno de los actores de los casos estaba dispuesto a mantener el cambio y era capaz de hacerlo, con algunas grandes excepciones.

WaterSHED ha sido objeto de muchas evaluaciones externas durante su existencia, incluidas las evaluaciones ex post, que ofrecen una perspectiva interesante no sólo del potencial de un cambio sostenido de comportamiento, sino de si saber si las empresas siguieron ofreciendo inodoros. Una evaluación independiente de 2020 sobre la viabilidad a largo plazo de las empresas de saneamiento a las que apoyó WaterSHED concluyó que "es poco probable que la salida de WaterSHED afecte a la sostenibilidad de estas empresas de saneamiento", ya que estas empresas habían adoptado plenamente el nuevo producto y el modelo de negocio por sí mismas y eran en gran medida capaces de financiar y operar sus negocios de forma independiente. Aunque esto está sujeto a factores empresariales, como una fuerte competencia, que podría dañar la viabilidad de una empresa, pero no pondría en peligro la sostenibilidad del suministro para los consumidores. La apropiación menos positiva se encontró en el cambio de comportamiento de los agentes de ventas, que se detalla en el recuadro 2 y que condujo al giro de la estrategia de apoyo al gobierno nacional para capacitar en habilidades de liderazgo y promoción a los regidores locales.

Recuadro 2: La escasa apropiación del modelo por parte de los agentes de ventas lleva a un cambio de estrategia en Camboya

Inicialmente, WaterSHED formó y vinculó a los agentes de ventas con las empresas de saneamiento. Sin embargo, aunque los propios agentes de ventas expresaron su motivación, algunos también consideraron que, a pesar de la capacitación que habían recibido, carecían de la confianza y las habilidades necesarias para llevar a cabo con éxito los eventos de venta y la promoción puerta a puerta de las letrinas sin la presencia del personal de WaterSHED. Una evaluación externa descubrió que, en parte, gracias a los pagos basados en incentivos al personal de campo, WaterSHED había asumido gradualmente más y más de lo que deberían haber sido las funciones de los agentes de ventas. WaterSHED también observó que las empresas tenían dificultades para contratar, capacitar y gestionar una fuerza de ventas rural, y que las empresas con las que trabajaba dependían en gran medida del personal de WaterSHED para desempeñar esta función. WaterSHED reconoció estos problemas negativos, se retiró de las funciones de ventas y marketing, y pasó a apoyar a los regidores locales para que transmitieran mensajes de promoción del saneamiento.

El trabajo de Water For People en Asunción (Perú) demostró altos niveles de apropiación en todos los cambios de comportamiento, desde la inversión de los gobiernos distritales y regionales para recopilar información sobre los hogares sin servicio, hasta la asignación de fondos para ampliar la cobertura a los hogares sin servicio, pasando por la prestación de

Recuadro 3: La comparación de los principales indicadores de desempeño muestra el grado de apropiación en Perú

Varios de los indicadores analizados para la apropiación en Perú son impresionantes, pero destacan aún más cuando se comparan con otras cifras regionales o internacionales. Por ejemplo, uno de los principales cambios de comportamiento a los que aspiraba Water For People era la inversión en personal y costos de funcionamiento de una oficina municipal agua y saneamiento. A partir de una inversión inicial de aproximadamente 15,000 dólares en 2013, en ocho años, el gobierno cuadruplicó su inversión, lo que se tradujo en un presupuesto de más de 70,000 dólares para 2020. Esta inversión permite contar con cuatro profesionales de ASH, lo cual es significativamente mayor que el promedio regional de una persona por oficina distrital. Si se compara con la población de los distritos, esto equivale a una inversión en apoyo continuo a la gestión comunitaria de aproximadamente 4 USD per cápita al año, lo que a su vez se compara favorablemente con los resultados de otros estudios de casos (Smits et al; 2011).

asistencia técnica continua para el cálculo de tarifas y la resolución de problemas en la operación y mantenimiento para los prestadores de servicios. En el recuadro 3 se reflexiona más sobre la profundidad de estos cambios en la apropiación en comparación con los cálculos regionales o internacionalesⁱⁱ.

En el caso de RANO WASH, los niveles de apropiación de sus socios públicos y privados son dispares. Por ejemplo, los operadores privados de agua invirtieron un promedio de 13% de los costos de la infraestructura, lo cual es una cantidad pequeña en términos absolutos, pero es considerable si se considera como un enfoque novedoso para financiar la infraestructura en un entorno de recursos muy limitados. Sin embargo, algunos de los otros cambios esenciales de comportamiento en el ámbito de los operadores privados, tal como comercializar e instalar las conexiones con éxito, tenían menos pruebas de apropiación.

Resiliencia

En general, este fue el área más débil evaluada en los tres casos, con algunas excepciones notables. A diferencia de la apropiación, que se centraba en la probabilidad de que cada uno de los actores o socios pudiera, y continuara, haciendo lo que había empezado a hacer como resultado del apoyo de los miembros, la resiliencia de los cambios propuestos o apoyados por los miembros depende de que otros actores hagan las cosas de manera diferente en la mayoría de los casos. El recuadro 4 ofrece un ejemplo del caso de RANO WASH, en el que el buen progreso y la posible sostenibilidad de las empresas dependen de otros actores y factores del sistema.

Recuadro 4: Un modelo de gestión innovador que se enfrenta a la resiliencia de otros factores y comportamientos de los actores

Esta investigación confirmó que, al subsanar las deficiencias en factores clave como los modelos de gestión, la información y las finanzas, RANO WASH contribuyó a aumentar la prestación de servicios mediante un modelo innovador de gestión y contratación. Sin embargo, para que un operador privado pueda mantener los servicios a lo largo del tiempo, debe haber clientes dispuestos a pagar por ellos, una autoridad de servicios capaz de supervisar el contrato, acceso a apoyo técnico y un marco nacional que apoye al sector. La sostenibilidad y la escala de la prestación de servicios por parte de los operadores privados recién creados seguirán viéndose condicionadas por el comportamiento de los actores y el desempeño de otros factores en estas áreas cruciales.

Hay matices importantes a la hora de evaluar la resiliencia, como por ejemplo si el apoyo de un miembro de Agenda para el Cambio sólo tiene que producirse una vez para generar cambios más generales o es una intervención continua que tendrá que producirse de forma regular. Por ejemplo, es probable que el apoyo que WaterSHED ofreció para diseñar productos no tenga que repetirse a corto plazo, ya que los niveles de servicio son relativamente altos y es poco probable que las limitaciones de los usuarios pendientes se resuelvan con un nuevo diseño de producto. Del mismo modo, es poco probable que la asistencia técnica prestada al Ministerio de Agua y Saneamiento de Madagascar para que adopte el contrato modificado necesite más contribuciones. Sin embargo, intervenciones como la capacitación o la información brindada a los funcionarios del gobierno local o subnacional que rotan con los ciclos electorales, tendrán que proporcionarse de forma continua. El recuadro 5 sintetiza la experiencia de WaterSHED y Water For People para

Recuadro 5: Quién hará y quién pagará por lo que hacen los miembros: rumbo a sistemas más resilientes en Camboya y Perú

Tanto WaterSHED como Water For People, que operan en diferentes contextos, ofrecieron ejemplos de cómo intentaron "quedarse sin trabajo", identificando a otros actores que pudieran hacer lo que ellos estaban haciendo. Por ejemplo, WaterSHED trabajó desde 2012 para incorporar la capacitación en liderazgo en el Desarrollo Nacional de Capacitación. Mientras tanto, Water For People está probando actualmente cómo los socios del gobierno regional pueden adoptar las funciones que ha desempeñado durante las experiencias piloto a fin de persuadir a los gobiernos locales de que recopilen información sobre los hogares que no tienen servicio, asignen fondos para ampliar los servicios y proporcionen asistencia técnica continua u orientación al personal municipal de agua y saneamiento. Sólo el tiempo dirá si estos esfuerzos para fortalecer los sistemas pueden mantenerse después de que el socio se retire.

"sustituirse" de manera que los logros alcanzados en el fortalecimiento del sistema no se erosionen cuando termine su apoyo, ya sea para capacitar a los funcionarios del gobierno en habilidades de liderazgo, como en el caso de Camboya, o para abogar por que los distritos planifiquen y financien el acceso universal, como en el caso de Perú.

LECCIONES SOBRE LOS ENFOQUES DE FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS

Las intervenciones de fortalecimiento del sistema pueden contribuir a mejorar los resultados de la prestación de servicios, pero el alcance del cambio, la escala a la que se produjeron estos cambios y la probable resiliencia a largo plazo de dichos cambios -evaluada por el grado de "apropiación" por parte de los actores permanentes del sistema- pueden variar y se ven influidos por varios factores fundamentales, como por ejemplo el contexto donde operan, las condiciones de financiación de los agentes de cambio y la capacidad de adoptar enfoques de gestión adaptativa.

El objetivo de esta investigación era explorar los vínculos entre las actividades de los miembros de Agenda para el Cambio con los cambios en el sistema ASH y, en última instancia, los resultados de la prestación de servicios. En pocas palabras, ¿los esfuerzos por fortalecer un sistema pueden contribuir a mejorar los resultados? En los tres casos de fortalecimiento del sistema, desde el saneamiento rural en Camboya, pasando por un sistema de agua rural en el norte de Perú, hasta el agua suministrada por el sector privado en Madagascar, hubo pruebas de que las actividades de fortalecimiento del sistema de los miembros condujeron a ciertos cambios en el sistema ASH, los cuales contribuyeron a mejorar la prestación de servicios.

Sobre la base del análisis de estos tres casos diferentes, que variaban en cuanto a enfoque y contexto, pero que compartían objetivos comunes de mejorar la prestación de servicios mediante el fortalecimiento del sistema, se pueden identificar varios patrones y lecciones. Éstas se refieren tanto a las estrategias adoptadas por las diferentes organizaciones -cómo han abordado el fortalecimiento del sistema para lograr un cambio positivo- como a las condiciones que influyen en su forma de trabajar.

La acción colectiva centrada en los actores permanentes del sistema es un principio fundamental de los esfuerzos de fortalecimiento de los sistemas. En los tres casos, la investigación reveló que hubo esfuerzos para trabajar colectivamente con los actores permanentes del sistema -tanto organismos gubernamentales como entidades del sector privado- para ayudarlos a reforzar su forma de trabajar y generar cambios de comportamiento a largo plazo y a gran escala que puedan dar lugar a mejoras en los servicios de agua o saneamiento. Tanto en el caso de WaterSHED como en el de Water For People, existía una estrategia explícita para trabajar principalmente con estos actores permanentes, mientras que el proyecto RANO WASH, que es una "acción colectiva diseñada" -en el sentido de que tres miembros están implementando formalmente un proyecto juntos- fue el único caso de acción colectiva explícita entre los miembros. Por lo demás, el compromiso con otros socios de desarrollo fue más incidental (y en el caso de Perú, limitado por la relativa ausencia de dichos socios).

Los enfoques de fortalecimiento de sistemas varían en función del contexto donde se opera y de las estrategias de implementación adoptadas. Los factores contextuales más generales, como la situación socioeconómica de un país, la presencia y la solidez de las instituciones gubernamentales (sectoriales) y la capacidad de los actores locales del sector privado, influyen considerablemente en el posible éxito de las iniciativas de fortalecimiento de los sistemas. La figura 4, que representa la ubicación relativa de los tres estudios de caso a lo largo del mismo eje que se presenta en la figura 1, ilustra las dificultades relativas del contexto a las que se enfrentan los distintos miembros de Agenda para el Cambio, así como

los distintos enfoques adoptados y las diversas características de los miembros, como el calendario y las fuentes de financiación y flexibilidad.

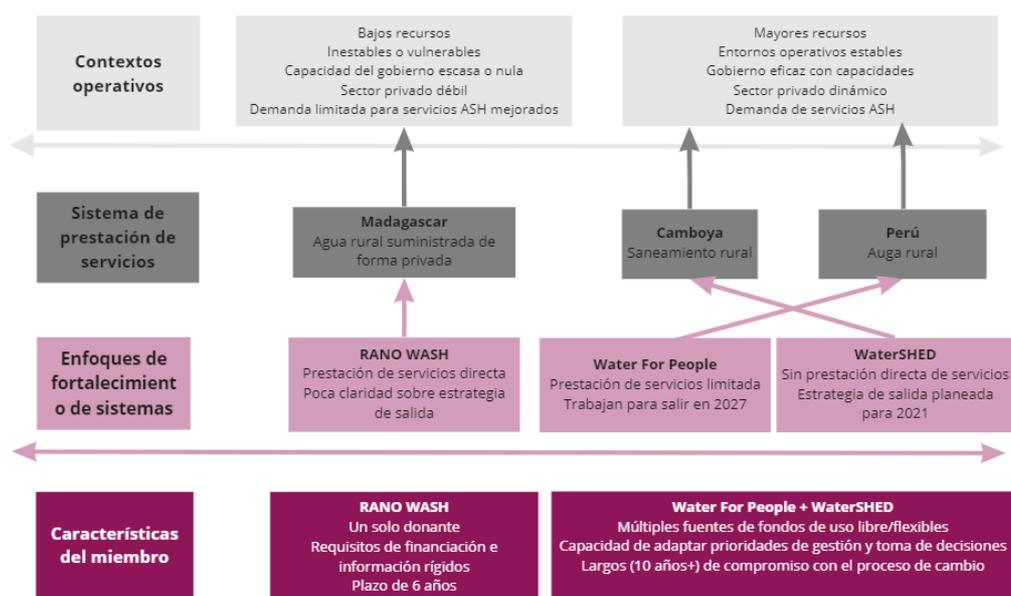


Figura 4: Espectro de contextos y casos

El programa RANO WASH en Madagascar se enfrenta al entorno operativo más difícil y probablemente al sector menos desarrollado en términos de acuerdos institucionales, regulación y, ciertamente, financiación pública. Además, el hecho de que los esfuerzos de fortalecimiento del sistema de RANO-WASH se centren en la inversión de capital privado en sistemas de agua rural, constituye una meta muy ambiciosa- y cuestionable - de establecer operadores privados de agua en un país donde más del 70% de la población vive por debajo de la línea de pobreza y con ingresos familiares muy limitados para pagar las tarifas regulares del agua. En el otro extremo del espectro, el trabajo de Water For People en Perú es un caso de un entorno operativo en el que existen políticas e instituciones sectoriales estables con cierta capacidad, el potencial de movilizar fondos públicos relativamente cuantiosos y un regulador del sector que puede ayudar a mejorar la prestación de servicios en el futuro. Incluso en un entorno operativo relativamente más estable, Water For People llevó a cabo actividades limitadas de prestación de servicios para demostrar la "prueba de concepto" de lograr servicios universales. Aunque algunos aspectos del sector en Camboya siguen siendo fragmentados y débiles, hay un sector privado dinámico que, cuando se le proporcionan los incentivos adecuados y los posibles mercados, puede responder positivamente. Como muestra la figura 4, el enfoque de fortalecimiento de sistemas "sin intervención" de WaterSHED, que consiste en no prestar servicios directamente, se basó en facilitar e incentivar a los actores públicos a diferentes niveles y a las empresas privadas para que apoyaran y prestaran servicios, en lugar de hacerlo ellos mismos.

Aunque todos los contextos suponen un reto en diferentes aspectos, algunos presentan condiciones mucho más favorables para las intervenciones de fortalecimiento de los sistemas que probablemente se adoptarán con el tiempo y puedan ser sostenidas a escala por actores competentes y permanentes del sistema. Esto no quiere decir que el fortalecimiento del sistema en un contexto como el de la zona rural de Madagascar no sea posible, sino que se enfrenta a muchos más desafíos inherentes que pueden, a su vez, conducir a estrategias y comportamientos de los agentes de cambio.

El origen y la flexibilidad de los fondos y la autonomía en la toma de decisiones de gestión son factores clave que influyeron en el grado de éxito del fortalecimiento del sistema. Dos de los tres casos contaban con fuentes de financiación diversas y flexibles que permitían reaccionar ante un sistema complejo y adaptable, y que de hecho dieron lugar a importantes

modificaciones en los enfoques. En cambio, el tercero (RANO-WASH) dependía mucho más de un único donante, con requisitos de financiación e información relativamente rígidos, y ofrecía menos margen de maniobra para realizar cambios (rápidos) en respuesta a la evolución de la dinámica del sistema. La capacidad de adaptación, ampliación o cese de las actividades -a menudo denominada "gestión adaptativa"- es otra característica importante de los enfoques de fortalecimiento del sistema. Sin embargo, para dar un giro o ampliar las iniciativas en un conjunto concreto de intervenciones, un agente de cambio necesita saber tanto lo que funciona como lo que no y tener la "licencia para operar" (es decir, flexibilidad y autonomía en la toma de decisiones) de sus financiadores para cambiar de táctica si es necesario.

Las vías para llegar a la escala no están predeterminadas y a menudo es necesario aprender de los fracasos para determinar cuál es la vía más adecuada. Los tres casos terminaron con diferentes caminos al intentar ampliar las intervenciones y lograr el fortalecimiento del sistema en diferentes niveles institucionales. Tanto WaterSHED como Water For People comenzaron con el mismo punto de entrada de trabajar directamente a nivel de "distrito" (con los regidores de las comunas y los políticos y el personal técnico municipales, respectivamente). Sin embargo, en ambos casos la estrategia de ampliación evolucionó con el tiempo tras los escasos resultados iniciales, y Water For People se dirigió a un organismo gubernamental subnacional tras intentar trabajar con organismos sectoriales a nivel nacional. Por su parte, WaterSHED trabajó con múltiples organismos gubernamentales para ampliar y mantener los resultados de su capacitación directa de los concejales de las comunas. RANO-WASH trabajó en los tres niveles simultáneamente, reconociendo explícitamente las interrelaciones en los sistemas de agua.

El tiempo necesario para lograr los resultados del fortalecimiento de los sistemas, que a su vez pueden dar lugar a mejoras en la prestación de servicios, se demostró que exige al menos una década o más en los tres casos. Esta lección coincide con otras experiencias de fortalecimiento de sistemas y es importante destacarla frente a los donantes "impacientes" que esperan ver el cambio dentro de un ciclo de financiación convencional de tres a cinco años, común a muchos programas de socios de desarrollo globalesⁱⁱⁱ. El plazo de una década parece ser "el mejor de los escenarios", en contextos con una madurez media o alta del sector, así como con una financiación flexible y ejecutores adaptables. En el caso de la labor de WaterSHED en Camboya, fueron 12 años con un objetivo explícito de salida que se fijó desde el principio de su trabajo. Water For People lleva unos ocho años de actividad en Asunción, Perú, con el objetivo de marcharse en 2027 o después de 13 años. Y, por último, aunque RANO-WASH sólo es un programa de seis años, se basa en muchos años de intentos de promover modelos APP en Madagascar, incluso por parte de los mismos socios de desarrollo.

ⁱ Véase especialmente: A. Miehlbradt, R. Shah, H. Posthumus, and A. Kessler, (2020), A Pragmatic Approach to Assessing System Change: How to put it into practice; J. Lomax, (2020), The antidote to systemic change frameworks: six practical steps to assess systemic change (and improve your strategy); R. Shah, (2020), 'Is the "antidote" for MSD?', Disponible en :<https://www.springfieldcentre.com/unpicking-system-change/>.

ⁱⁱ Smits, Stef, Jeske Verhoeven, Patrick Moriarty, Catarina Fonseca, and Harold Lockwood. 2011. 'Arrangements and Cost of Providing Support to Rural Water Service Providers'. Documento de Trabajo 5. La Haya, Países Bajos: IRC WASHCost Project.

ⁱⁱⁱ Huston, A., P. Moriarty, and H. Lockwood. 2019. 'All Systems Go! Background Note for the WASH Systems Symposium.' La Haya, Países Bajos: IRC. https://www.ircwash.org/sites/default/files/084-201910background_symposium_extended.pdf.