EMPRESA Y DESARROLLO

ESTUDIO DE CASO 1

Infraestructuras y organización comunitaria

Aprendizajes de un programa de saneamiento

C+D compromiso y desarrollo

ONGAWA INGENIERÍA PARA EL DESARROLLO HUMANO

Este documento pretende analizar la experiencia de la empresa española TYPSA en la ejecución de una asistencia técnica para el desarrollo de un programa de saneamiento ambiental en barrios marginales de Santo Domingo (República Dominicana).

Las imágenes muestran la deficiente situación de saneamiento de los barrios objeto de intervención.

Objeto y metodología del estudio

Este documento pretende analizar la experiencia de la empresa española TYPSA en la ejecución de una asistencia técnica para el desarrollo de un programa de saneamiento ambiental en barrios marginales de Santo Domingo (República Dominicana). Este análisis se realiza desde la óptica del desarrollo humano, y no pretende ser una evaluación completa ni exhaustiva del programa, sino más bien una aproximación a la intervención de TYPSA en el mismo con el fin de identificar aprendizajes que puedan servir para mejorar el impacto sobre el desarrollo humano en otros proyectos de cooperación en los que participen empresas.

El análisis se ha efectuado a partir de la revisión de documentación relacionada con el proyecto (términos de referencia, informe de evaluación, etc.), de información accesible a través de internet y de una entrevista realizada a un responsable de TYPSA. La evaluación del proyecto que se ha revisado incluyó entrevistas con representantes de entidades gubernamentales, ONG, coordinadoras barriales y miembros del equipo de TYPSA.

Contexto, antecedentes y descripción del Programa

El área de intervención del Programa de Cooperación Descentralizada para el Saneamiento Ambiental de los Barrios Marginales de Santo Domingo (Programa SABAMAR) se sitúa en 16 barrios cercanos a los ríos Ozama, Isabela y Haina de la ciudad de Santo Domingo, con una población, según estudios previos, de unas 480.000 personas que viven en condiciones económicas, sociales y sanitarias deplorables, en donde entre el 40 y el 70% de los hogares se encuentran por debajo del umbral de la pobreza.

Ante esta situación, se definió este Programa dirigido a “mejorar de manera eficaz y duradera las condiciones higiénicas, sociales y medioambientales de las poblaciones desfavorecidas en los dieciséis barrios marginales de Santo Domingo”, a través de los siguientes resultados esperados: establecimiento de mecanismos eficaces para la recolección y disposición de los residuos sólidos domésticos en los barrios marginales; mejora del acceso de la población beneficiaria a la infraestructura de saneamiento así como la gestión sanitaria de las cañadas; y mejora, rehabilitación y/o ampliación de la infraestructura de agua potable en las áreas prioritarias de los barrios marginales.

Este Programa se llevó a cabo entre los años 2002 y 2006 a través de un convenio entre la Comisión Europea y la Oficina del Ordenador Nacional de los Fondos Europeos de Desarrollo (ONFED), y contó con un presupuesto de 21,8 millones de € con cargo a fondos FED, 5,8 millones de € provistos por el Gobierno Dominicano, y 1,4 millones de € como contribución valorizada de la población beneficiaria, principalmente a través de horas de trabajo.

TYPSA

El Grupo TYPSA lo constituyen un conjunto de empresas que trabajan en el ámbito de la ingeniería civil, arquitectura, industria y energía y medio ambiente.

Inición su actividad en 1966, y ha desarrollado todo tipo de infraestructuras y equipamientos en más de 60 países, contando para ello con equipos multidisciplinares altamente especializados que conforman una plantilla superior a los 1.800 profesionales, de los que un 70% son ingenieros, arquitectos y otros titulados universitarios.

A nivel internacional.
La empresa se encuentra estructurada en Direcciones Generales Territoriales, con un servicio horizontal de apoyo, el Departamento de Promoción Internacional, y contando con empresas filiales y establecimientos permanentes o temporales en los países en los que interviene.

Actualmente, el Grupo TYPSA es el primer exportador español de servicios profesionales de consultoría en ingeniería civil y medio ambiente, figurando entre las 150 mayores empresas consultoras de ingeniería del mundo y entre las 100 primeras por volumen de exportación (según la Engineering News Record).

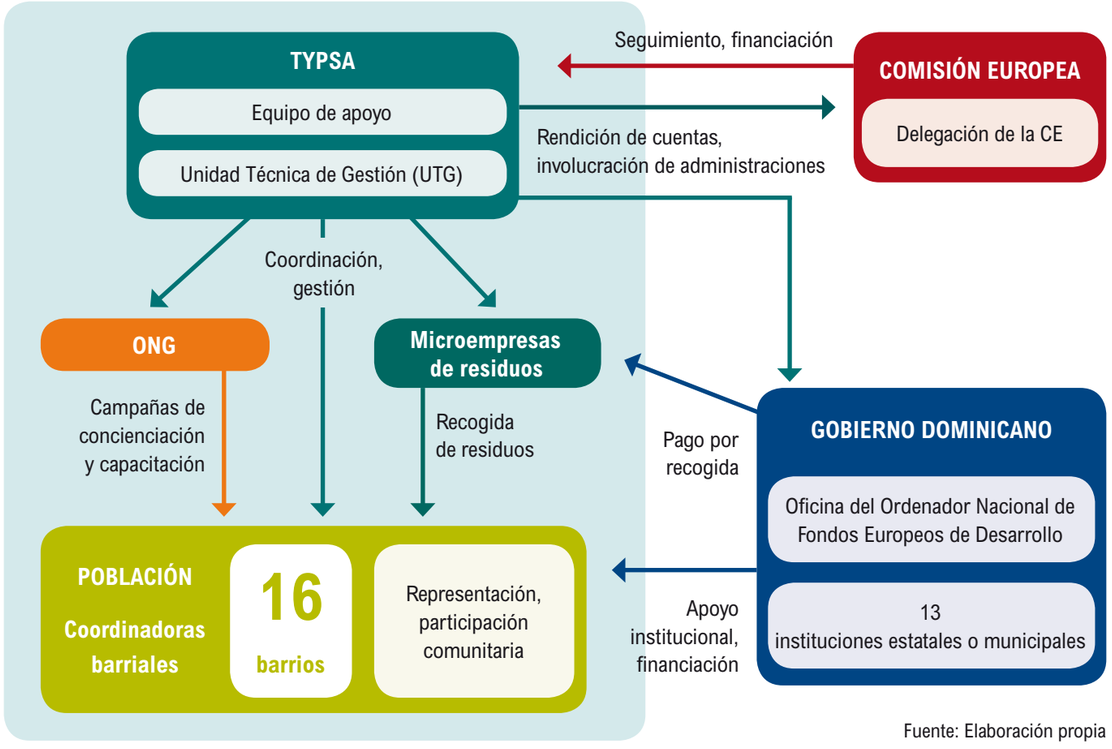
Una intervención de la envergadura del Programa SABAMAR requería de la participación de un amplio número de actores, tanto públicos como privados.

Actores participantes y modelo organizativo

Una intervención de la envergadura del Programa SABAMAR requería de la participación de un amplio número de actores, tanto públicos como privados (ver esquema simplificado). Esto se tradujo en la firma de un Acuerdo Interinstitucional entre 13 instituciones estatales o municipales, y en la participación activa a lo largo de todo el Programa de 20 coordinadoras barriales.

La dirección y supervisión del Programa corrió a cargo de un Comité Directivo presidido por el Consejo Nacional de Asuntos Urbanos, en el que también se integraron representantes de numerosas entidades, tanto gubernamentales como ONG, Comités de Barrio y la ONFED. Esta última actuó además como autoridad contratante de una asistencia técnica que fue encargada a TYPSA, en calidad de Unidad Técnica de Gestión (UTG), encargada de la ejecución del Programa, garantizando la coordinación, ejecución, control y seguimiento de las actividades. La UTG tuvo al frente a un director asistido por un ingeniero y un sociólogo, apoyados a su vez por diversos expertos nacionales e internacionales a tiempo parcial.

ESQUEMA SIMPLIFICADO DE LOS PRINCIPALES ACTORES DEL PROGRAMA



Fuente: Elaboración propia

Diferentes fases de los trabajos realizados por TYPSA para mejorar el saneamiento en el área de intervención.

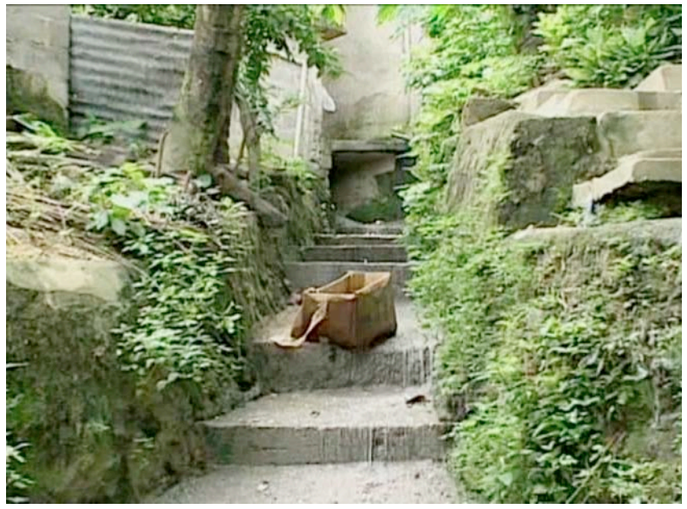
Dentro de los actores participantes, las organizaciones comunitarias eran un agente fundamental del proyecto, y se buscó su participación activa a todos los niveles, desde el directivo, a través de la involucración de ONG y Comités de Barrio en el Comité Directivo del Programa, hasta el ejecutivo, participando en la realización de actividades como obras o acciones formativas. Por ejemplo, la participación de las comunidades en la identificación de las obras supuso un importante impulso para la apropiación de las mismas, contribuyendo a prestarle más atención en las fases de operación y mantenimiento.

Otro ejemplo de la involucración de las comunidades se encuentra en la recogida de residuos en los barrios, a los que habitualmente no llegaba la empresa contratada por el Ayuntamiento debido a la imposibilidad de acceso de los camiones a través de las estrechas calles de dichos barrios. Se crearon microempresas que recogían los residuos mediante carretillas y los almacenaban en zonas accesibles a la empresa de recogida municipal, que les debía pagar por dicho servicio. A dichas microempresas se las capacitó y suministró material para su puesta en marcha.

A pesar de que este mecanismo era acertado en su concepción, hubo numerosas dificultades en su funcionamiento, pues entraron en juego intereses particulares de grupos que se apropiaron de las microempresas en beneficio propio y no permitieron la transferencia a las comunidades de parte de los fondos generados, que era uno de los objetivos perseguidos.

Para resolver esta situación, la UTG promovió que las microempresas se transformaran en fundaciones sin fines de lucro, aunque al hacerlo una vez en marcha las microempresas, y no como requisito previo en su creación, hubo oposición de algunas de ellas para pasar de

[...] las organizaciones comunitarias eran un agente fundamental del proyecto, y se buscó su participación activa a todos los niveles, desde el directivo, a través de la involucración de ONG y Comités de Barrio en el Comité Directivo del Programa, hasta el ejecutivo, participando en la realización de actividades como obras o acciones formativas.



tener fines comerciales a no tener ánimo de lucro. Incluso alguna de las fundaciones sin ánimo de lucro creadas se vieron afectadas por intereses particulares o partidistas, lo que muestra la necesidad de trabajar desde el principio con las comunidades en la definición de estatutos y normas de funcionamiento, y realizar a lo largo de todo el proyecto un acompañamiento y fortalecimiento de los integrantes de las microempresas.

Estos y otros mecanismos de participación de las organizaciones comunitarias en el Programa se derivaban de un enfoque de intervención que perseguía que las comunidades locales asumieran la responsabilidad de transformar y cuidar su entorno a través de la autogestión y la participación, a través de coordinadoras barriales, reconocidas legalmente, que identificaran los problemas, los priorizaran y se implicaran en el diseño y articulación de posibles soluciones. De hecho, uno de los principales resultados señalados en la evaluación del Programa reside en que éste creó una capacidad muy positiva de autorrepresentación y autogestión en las comunidades barriales.

Sin embargo, entre las debilidades detectadas en el Programa destaca la dificultad de situar el desarrollo comunitario como eje transversal, orientando todos los componentes de la intervención. El presupuesto invertido en el ámbito de la organización comunitaria fue menor respecto a lo inicialmente previsto, sobre todo en los últimos dos años del proyecto, lo que impidió afianzar e incrementar los resultados en este ámbito. Esto hizo, por ejemplo, que el enfoque de participación y de género no se incorporara como elemento estratégico en el Programa y que no se obtuvieran todos los potenciales beneficios de su inclusión.

A pesar de ello, sí se hicieron esfuerzos para reforzar el enfoque social del Programa, como por ejemplo al seleccionar a dos sociólogos entre las tres personas que formaban parte del equipo permanente de la UTG, lo que facilitó el prestar una especial atención a los aspectos comunitarios.

Asimismo, se llevó a cabo un amplio programa de formación y sensibilización medioambiental y de refuerzo organizativo a través de más de 640 actividades que llegaron a unas 70.000 personas (unas 46.000 mujeres). También es destacable la participación de cientos de voluntarios en acciones de participación y educación-formación, así como la colaboración con ONG locales que habían trabajado anteriormente en los barrios.

La implicación comunitaria en la transformación y el cuidado de su entorno era una de claves de la intervención.

El rol de la empresa en el Programa

Este Programa ha sido ejecutado a través de una de las modalidades más extendidas en el ámbito de la cooperación con participación de la empresa: la asistencia técnica. El Programa ha contado con la financiación de Fondos Europeos de Desarrollo, y la empresa TYPSA ha sido la entidad contratada que ha realizado la coordinación, ejecución, control y seguimiento del Programa.

Entre las principales aportaciones de TYPSA destacan su amplio conocimiento y experiencia en el sector del saneamiento ambiental así como en la ejecución de proyectos de gran envergadura.

Otro aspecto especialmente destacable ha sido la complementariedad del perfil de TYPSA con el del resto de entidades involucradas en el proyecto: instituciones públicas locales, nacionales e internacionales, ONG y coordinadoras barriales. Este hecho ha sido una de las mayores fortalezas y, a la vez, de los aspectos más difíciles de coordinar dentro del Programa.

[...] los resultados principales del Programa se manifiestan a través de las infraestructuras creadas o mejoradas, el fortalecimiento de capacidades de instituciones públicas, coordinadoras barriales y microempresas, y de los mecanismos de comunicación y relación establecidos entre comunidades e instituciones públicas.

Se realizaron obras de acondicionamiento de cañadas (izquierda) para convertirlas en colectores cubiertos de aguas residuales y se aprovecho su construcción para mejorar los accesos a las viviendas (derecha).

Resultados y sostenibilidad

Tal y como se indica en la evaluación del Programa, éste “sin duda, contribuyó a la lucha contra la pobreza y a mejorar la calidad de vida de las poblaciones meta en términos de saneamiento, agua potable, alcantarillado, drenaje pluvial y capacidad instalada en las comunidades para ejercer sus derechos frente a instancias gubernamentales y municipales y para apropiarse de los beneficios creados”. Por tanto, los resultados principales del Programa se manifiestan a través de las infraestructuras creadas o mejoradas, el fortalecimiento de capacidades de instituciones públicas, coordinadoras barriales y microempresas, y de los mecanismos de comunicación y relación establecidos entre comunidades e instituciones públicas.

En el ámbito de las obras e infraestructuras, la calidad y eficacia de la ejecución garantizan su sostenibilidad frente a desafíos físicos/climáticos. Sin embargo, el reto de la sostenibilidad de los servicios se presenta en la operación y mantenimiento. En este sentido, la participación de las comunidades en la identificación de las obras y la capacidad reforzada para la operación y mantenimiento de los servicios por parte de fontaneros de los barrios y microempresas de gestión de residuos favorece la sostenibilidad.

También las relaciones establecidas entre comunidades e instituciones y el fortalecimiento de las coordinadoras barriales constituyen una base sólida para la sostenibilidad del proyecto. Aun así, existen algunos puntos vulnerables que influyen fuertemente en la misma, entre los que destaca la necesidad de cambios en el funcionamiento de las microempresas de gestión de residuos, para orientarse a un servicio a las comunidades que genere recursos para asegurar la financiación de las actividades de las Coordinadoras Barriales.

Las dificultades de pago de los servicios por parte de los usuarios comprometen igualmente la viabilidad económica, dependiendo fuertemente de subsidios y del presupuesto de las instituciones públicas. De ahí la importancia de que parte de los beneficios generados por las microempresas de gestión de residuos reviertan en las comunidades, pues seguramente serán los únicos recursos disponibles para financiar las actividades que las Coordinadoras Barriales deben seguir desarrollando para conservar los beneficios dejados por el Programa, como las actividades de educación y sensibilización, que tienen un fuerte impacto sobre cambios socioculturales de la población en temas como el vertido de residuos y uso del agua y el saneamiento.

De manera adicional, y principalmente en el ámbito de la organización comunitaria, hubiera sido deseable la elaboración e implementación de un plan de entrega, salida y sostenibilidad del proyecto, que sin duda hubieran reforzado los aspectos mencionados.

Ingeniería y desarrollo humano: ¿infraestructuras vs. desarrollo comunitario?

Las dificultades y fortalezas experimentadas a lo largo del Programa Sabamar ponen de relieve que un proyecto de ingeniería tiene un amplio potencial de incidencia sobre la calidad de vida de colectivos vulnerables, pero también que existen determinados aspectos que pueden multiplicar (o frenar) dicha incidencia.

Sin lugar a dudas, uno de los factores más determinantes de la amplitud y sostenibilidad del impacto es que el eje social del proyecto no puede concebirse como un ámbito independiente sino vertebral de la intervención. Esto significa que las infraestructuras, la participación y el fortalecimiento comunitario son piezas de un mismo puzzle que deben diseñarse para que encajen unas con otras.

Además, el componente social, junto con el fortalecimiento de las instituciones involucradas en la gestión de las infraestructuras, será la que asegure la funcionalidad y mantenimiento de las mismas.

A pesar de las difíciles condiciones de contexto, como el gran número de beneficiarios y las complicadas características geográficas, políticas y sociales, el Programa ha sabido enfrentarse a estos retos y tener un impacto significativo sobre la vida de miles de personas de los barrios más pobres de Santo Domingo.

Conclusiones y aprendizajes

A pesar de las difíciles condiciones de contexto, como el gran número de beneficiarios y las complicadas características geográficas, políticas y sociales, el Programa ha sabido enfrentarse a estos retos y tener un impacto significativo sobre la vida de miles de personas de los barrios más pobres de Santo Domingo. Son especialmente destacables los logros conseguidos a través de la mejora de las infraestructuras de agua, saneamiento y residuos, así como las acciones de fortalecimiento de las comunidades locales y la mejora de su interlocución con las instituciones públicas. Las principales limitaciones del Programa se derivan de la menor prioridad que ha tenido la componente comunitaria frente a la de infraestructuras, tanto estratégica como económicamente, sobre todo en los últimos 2 años de ejecución.

Según Alfonso Fidalgo, de TYPSA, el proyecto ha supuesto una experiencia enriquecedora para dicha empresa, tanto humana para los integrantes del equipo, como profesionalmente, como proyecto que ha puesto la ingeniería al servicio del desarrollo humano.

Una vez analizado el Programa, se pueden identificar los siguientes aprendizajes:

- Uno de los aspectos más complejos de un proyecto en el que participan un gran número de actores públicos y privados reside en la gestión de las expectativas y de los compromisos y roles de todas las partes. Para ello, resulta fundamental identificar, antes del inicio del proyecto, los intereses de cada actor y los incentivos que es posible desarrollar para favorecer su participación activa, así como prestar atención a la coordinación y motivación de los actores durante la ejecución del proyecto, con los apoyos necesarios de otras instituciones locales y nacionales

- Los impactos sobre el desarrollo humano de un proyecto de cooperación desde la ingeniería se multiplican cuando se integra adecuadamente el eje de obra e infraestructura con aspectos sociales como la participación y el fortalecimiento comunitario, debiendo ser estos últimos los que vertebren el conjunto del proyecto. Esto hace conveniente conjugar la experiencia de una empresa de ingeniería, experta en dirección y gestión de proyectos complejos, con la de organizaciones sociales que puedan aportar su experiencia en el ámbito de la organización y participación comunitaria.

- La sostenibilidad de un proyecto de cooperación en el que interviene una empresa que posteriormente no permanece en el país se encuentra fuertemente condicionada por la definición y puesta en marcha, dentro de la ejecución del proyecto, de una estrategia de entrega de los resultados del proyecto a los beneficiarios, así como de un plan de salida de la empresa del proyecto y de sostenibilidad del mismo. Además, la sostenibilidad requiere que durante el proyecto se realice un acompañamiento y fortalecimiento de las comunidades locales y entidades públicas y privadas que juegan un papel relevante para el desarrollo de la población local

- La participación activa de las comunidades locales y de organizaciones sociales que trabajan en el ámbito de intervención es fundamental desde la identificación del proyecto y a todos los niveles, desde la toma de decisiones hasta la ejecución. De esta forma se fortalece la pertinencia del proyecto, la apropiación del mismo por parte de las comunidades y su compromiso con su operación y mantenimiento.

- La aparición de intereses particulares y partidistas que se contraponen a los de la comunidad local es uno de los mayores escollos que puede comprometer los resultados de un proyecto de cooperación. Para evitar o minimizar estas circunstancias es preciso definir claramente desde el principio las normas y objetivos de las instituciones que puedan crearse, dejando clara su orientación al servicio de la población y en especial a la más vulnerable. Asimismo, es fundamental trabajar a lo largo de todo el proyecto la motivación y concienciación de los actores clave, públicos y privados, para facilitar su orientación al beneficio de la comunidad.

Según Alfonso Fidalgo, de TYPSA, el proyecto ha supuesto una experiencia enriquecedora para dicha empresa, tanto humana para los integrantes del equipo, como profesionalmente, como proyecto que ha puesto la ingeniería al servicio del desarrollo humano.

La serie **EMPRESA Y DESARROLLO: ESTUDIOS DE CASO** pretende destacar experiencias de participación multiactor e incorporación del sector empresarial en el ámbito del desarrollo humano sostenible, en diferentes contextos y sectores, extrayendo aprendizajes y lecciones útiles para ponerlos a disposición de los actores del sistema de cooperación internacional al desarrollo.

Se enmarca en el programa **COMPROMISO Y DESARROLLO**, ejecutado por **ONGAWA**, Ingeniería para el Desarrollo Humano, con el apoyo de la **AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID)** para mejorar la contribución empresarial al desarrollo humano.

C+D compromiso y desarrollo

Una iniciativa de:

ONGAWA
INGENIERÍA PARA EL DESARROLLO HUMANO

Con la financiación de:

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN
aecid

Edita:
ONGAWA
C/ Vizconde de Matamala, 15. 28028 Madrid
www.ongawa.org - www.compromisoydesarrollo

Coordinadores: José Manuel Gómez, Rudy Martinez y Eduardo Sánchez

Autor: Alberto Guijarro

Imágenes: TYPSA

Diseño y maquetación: punto&coma

Febrero 2014

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de ONGAWA y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.

Esta obra está sujeta a la licencia Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/