

BORRADOR - PARA SU CONSULTA

Estudio de alcance Banco Mundial - FAN sobre diálogo entre el Banco Mundial y organizaciones de la sociedad civil (OSC) en torno a servicios de agua y saneamiento en el medio urbano

BORRADOR - PARA SU CONSULTA

Sírvanse enviar sus comentarios y sugerencias de modificaciones a más tardar el 29 de junio, ya sea por correo electrónico, fax o correo postal, a:

Correo electrónico: dialogue@publicworld.org

Fax: +44 20 8806 5814

Correo postal: Public World, 29 Moresby Road, Londres, E5 9LE, Reino Unido

El siguiente borrador de los lineamientos para la realización de actividades de diálogo es el resultado de un proceso de consulta que ha pasado por las siguientes etapas:

- Investigación y cuestionarios acerca de experiencias pasadas;
- Producción por parte de los consultores del estudio de alcance de un documento sobre diversos aspectos del proceso;
- Circulación del referido documento entre todas las afiliadas de FAN y cientos de otras OSC y personal del Banco Mundial (reunidos todos actualmente en una lista de distribución por correo electrónico o *listserve*)
- Discusión del mencionado documento en borrador en un taller del Banco Mundial - FAN realizado en Washington, D.C., el 26 de febrero de 2007;
- Producción de un documento revisado en marzo de 2007, el cual fue circulado, al igual que la vez anterior, para su consulta;

- Elaboración del presente documento en borrador en mayo de 2007.

Por este medio circulamos el documento en borrador entre los mismos receptores, esta vez para su consulta final. Sírvanse enviar sus comentarios y propuestas de modificaciones a más tardar el 29 de junio, luego de lo cual se elaborará una versión final que servirá de guía para las actividades de diálogo que se desarrollen con base en el mismo proceso de consulta.

LINEAMIENTOS PARA LA REALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE DIÁLOGO

1. Legitimidad de las actividades de diálogo y rendición de cuentas

El diálogo entre el Banco Mundial (BM) y OSC debe tener en cuenta que los clientes del Banco Mundial son los gobiernos, que tienen (o deberían tener) sus propios procesos de rendición de cuentas frente a la población, mientras que las OSC varían en términos de magnitud, funciones y acuerdos de rendición de cuentas, lo cual afecta el nivel apropiado y la naturaleza de su participación en el diseño y la ejecución de políticas y proyectos. El diálogo entre el Banco Mundial y OSC no debe ser considerado u organizado como una alternativa a relaciones apropiadas entre el BM y los gobiernos, o entre los gobiernos y las OSC. Más bien, debe complementar dichas relaciones y enriquecer sus resultados.

Para poder hacerlo, una actividad de diálogo debe ser transparente, no solamente a nivel interno (entre los participantes) sino también a nivel externo, de manera tal que los ciudadanos/as y las OSC que no participen en ella pero a pesar de ello tengan un interés legítimo en su impacto en las políticas y proyectos, puedan enterarse de lo que está pasando. Este aspecto es fundamental, no solamente porque el Banco Mundial es una institución pública y sus clientes son los gobiernos, sino también porque las OSC que buscan influir en el diseño y la ejecución de las políticas y proyectos deben someterse también a una rendición de cuentas más amplia.

Sin embargo, los participantes en una actividad de diálogo tienen la obligación de rendir cuentas en primer lugar frente a sus

propias bases de apoyo así como entre ellos. En ese contexto, es importante distinguir entre capacidad y voluntad de participar; los participantes en actividades de diálogo deben tener tanto la voluntad como la capacidad para participar, pero voluntad y capacidad no son lo mismo, y cada una tiene implicaciones diferentes.

Mientras que la participación en una actividad de diálogo en particular debe estar abierta a cualesquier OSC cuyas bases de apoyo pudieran verse afectadas por la actividad, no debe esperarse que aquellas que elijan participar rindan cuentas ante aquellas que opten por no hacerlo. Sin embargo, para actuar de acuerdo al principio de transparencia, debe haber una presunción a favor de la divulgación pública de la información relativa a la actividad de diálogo, y aquellos que opten por no participar tienen obviamente la libertad de emitir comentarios si desean hacerlo.

2. Roles y pertinencia del diálogo

El diálogo no es un fin en sí mismo, sino que debería contribuir a expandir y mejorar los servicios de agua y saneamiento para los pobres urbanos. En consecuencia, las actividades de diálogo deben centrarse en ese fin, siendo pertinentes para las políticas del Banco Mundial o los proyectos relacionados con ellas. Además, solamente si una actividad es pertinente para las prioridades de sus participantes se le asignará el tiempo y otros recursos necesarios para sostenerla a través de las dificultades inherentes a todo proceso de diálogo.

Estas consideraciones implican que la oportunidad de la programación de las actividades de diálogo debe coincidir en la medida de lo posible con la oportunidad de la formulación de las políticas y el diseño y ejecución de los proyectos, según sea el caso, y que debe destinarse al proceso el tiempo suficiente como para explorar minuciosamente los problemas y allanar las dificultades en el camino.

El diálogo es necesario y deseable para que una amplia gama de puntos de vista, con frecuencia contradictorios, pueda ser tomada en cuenta a la hora de elaborar las políticas y diseñar y ejecutar los proyectos. Por su propia naturaleza, por lo tanto, apunta a lograr un consenso entre intereses y prioridades opuestos, y entre perspectivas diversas.

Aunque la intención es llegar a un consenso ahí donde sea posible, y destinar el tiempo suficiente para ello, el diálogo no permite allanar todas las diferencias, ni tampoco se debe esperar que lo haga. Más aún, la identificación y comprensión de puntos de discordia permanentes y sus motivos puede ser un resultado tan importante del diálogo como cualesquier acuerdos o consensos a los que se pudiera llegar. Incluso cuando no se consigue llegar a un consenso, se puede seguir impulsando el aprendizaje y la comprensión mutuos como un elemento de gran valor, y cualquier actividad de diálogo debería ser organizada con dicho resultado en mente.

3. Inclusión y representatividad

De lo anterior se desprende que se requiere un enfoque meditado y honesto para enfrentar las tensiones asociadas a los aspectos de legitimidad, rendición de cuentas e inclusión, ya que no puede haber reglas estrictas y rápidas para cubrir una amplia gama de contextos.

Una actividad de diálogo solo puede incluir a participantes dispuestos, pero los participantes deben intentar incluir, en la medida de lo razonablemente posible, a todas y cada una de las OSC que representan a las personas que podrían verse afectadas por los resultados de la actividad. En sentido inverso, los participantes no deben atribuirse una representatividad que no se encuentre justificada por el ámbito de intereses permitidos de, o dispuestos a, participar en la actividad.

En consecuencia, una actividad de diálogo debe incluir un proceso de mapeo de interesados (*stakeholders*), dirigido a identificar participantes adicionales y/o definir los límites del estatus de la actividad a la luz del rango de participación real.

Al identificar las capacidades de los potenciales participantes para participar efectivamente en una actividad de diálogo, un aspecto importante es el idioma, que puede ser un obstáculo para la inclusión, especialmente en el caso de relaciones entre instituciones internacionales y comunidades que incluyen a los sectores más pobres. Es necesario identificar las barreras lingüísticas y sus implicaciones en términos de inclusión y exclusión, y determinar y poner en práctica soluciones. Ahí donde

sea posible, éstas deberían comprender servicios de traducción e interpretación, según proceda. Sin embargo, ahí donde los presupuestos no alcancen para cubrir dichos servicios deberán identificarse otras soluciones. Éstas podrían incluir, por ejemplo, presentar informes escritos u orales en su propio idioma a los grupos potencialmente afectados por la actividad de diálogo y hacer posible su retroalimentación a la misma.

El acceso a tecnología también puede ser una barrera para la inclusión y debe ser tomado en cuenta a la hora de seleccionar la forma que se dará a cualquier actividad, asegurando además que la tecnología sea adecuada para el tema y el lugar donde se desarrollará la actividad. La idoneidad de la tecnología varía según el contexto. Por ejemplo, los foros electrónicos pueden ser un medio sumamente efectivo para promover una amplia participación en un diálogo global sobre políticas (aunque también es preciso considerar el idioma o idiomas en los que se llevarán a cabo dichos foros), pero podrían ser altamente inapropiados para un diálogo vinculado a proyectos a nivel local, en cuyo caso los contactos y entrevistas personales resultarían más apropiados. Las mismas consideraciones rigen para la decisión sobre la conveniencia de llevar a cabo el diálogo en forma escrita u oral.

4. Liderazgo y compromiso

Un diálogo requiere del compromiso del liderazgo de las instituciones participantes a dos niveles: individual e institucional. Una actividad de diálogo requiere adalides individuales en ambas partes, pero éstos deben contar con el respaldo de sus organizaciones y del liderazgo dentro de éstas, cuyo compromiso impulsa y provee el estatus requerido a los esfuerzos de los participantes individuales.

Más aún, si existe una dependencia excesiva de adalides individuales, sin el compromiso necesario de sus respectivas organizaciones, el diálogo puede ser desplazado a los márgenes y, si los adalides individuales emprendieran otros rumbos, podría devenir en insostenible.

5. Generación y sostenimiento de confianza

Las dificultades inherentes a las actividades de diálogo indican que es necesario que los participantes empiecen con el

compromiso de encontrar formas de superarlas, y de esforzarse por entender las funciones, capacidades, facultades y restricciones de la otra parte. Solamente así se generará respeto y confianza mutuos, sin los cuales es imposible sostener un diálogo productivo.

Esto tiene implicaciones para la forma en que los participantes se relacionan entre sí, no solo en la actividad de diálogo sino también fuera de ésta. Si bien es cierto que una actividad de diálogo es una actividad discreta, no por eso se verá menos afectada por otros aspectos de las relaciones entre los participantes. Aunque no debe esperarse que los participantes hagan a un lado los desacuerdos más generales entre ellos o permanezcan callados al respecto, la forma en que se ventilen dichas desavenencias tendrá un efecto en las relaciones de diálogo propiamente dichas.

Esto tiene implicaciones directas importantes para el uso que los participantes le den a la información que se intercambie en la actividad de diálogo, e indirectamente para la forma en que los participantes expresen sus puntos de vista acerca de los roles y actividades de la otra parte en otros ámbitos. Aunque estas consideraciones no deberían socavar un discurso público robusto, que sigue siendo totalmente legítimo, deben ser tomadas en cuenta a la hora de tomar las decisiones respecto de las formas en que los participantes y sus organizaciones se enfrascarán en un debate público.

El proceso de construcción de confianza tiene implicaciones, además, para los plazos y tiempos de la actividad de diálogo, que necesita programar el tiempo requerido para definir de manera conjunta los objetivos, los términos de referencia, los procedimientos operativos y el seguimiento y evaluación. Estos importantes elementos del diálogo no solamente constituyen actividades en sí mismos, sino que la forma en que se manejen, y sus efectos tanto en las relaciones entre las partes como en el proceso, contribuirán al proceso general de construcción de confianza, que no puede ser apresurado.

6. Procedimientos operativos

Una actividad de diálogo requiere términos de referencia y protocolos claros, que definan los objetivos, el alcance, los plazos

y tiempos y los acuerdos en materia de rendición de cuentas, y todos estos elementos deben ser acordados mediante un proceso de diálogo entre los participantes en la actividad.

De igual manera, las partes deben, de manera conjunta y desde un inicio, establecer las agendas, registrar los acuerdos y decisiones y definir las expectativas mutuas, los hitos, los indicadores, los acuerdos en materia de seguimiento y evaluación así como un procedimiento de resolución de disputas.

En suma, con base en estos lineamientos generales para la realización de actividades de diálogo, las partes involucradas en cualquier actividad en particular deben elaborar lineamientos sobre los procedimientos y protocolos para su actividad específica.

7. Recursos para participar

El diálogo requiere que los participantes posean o tengan acceso a las destrezas y aptitudes necesarias y puedan dedicar el tiempo suficiente y otros recursos para que se lleven a cabo niveles adecuados de participación productiva. Los participantes deben estar en capacidad de convocar el apoyo de sus organizaciones, a fin de que el acceso al tiempo necesario y otros recursos sea sostenido, y para poder organizar sus programas y horarios de trabajo consecuentemente.

En caso las organizaciones participantes no puedan sostener los recursos requeridos, la actividad de diálogo deberá abordar el problema y buscar soluciones de mutuo acuerdo, tales como capacitación, uso de asesores/as y apoyo financiero para costos relacionados con viajes, asistencia a reuniones, traducción e interpretación y otros apoyos requeridos.

Asegurar los recursos necesarios para hacer posible la participación a menudo implicará asegurar financiamiento, lo cual es un tema en sí mismo y a la vez pone otro aspecto sobre la mesa que puede afectar la forma en que se realice el diálogo, y que tiene que ver con la desigualdad en el acceso a recursos. Si el Banco Mundial se convierte en la fuente de apoyo financiero para una actividad, puede generarse una relación contractual entre los participantes. En ese caso, hay que tener cuidado y distinguir esa relación de la relación de diálogo en sí, dado que la naturaleza de

los acuerdos de rendición de cuentas de cada relación es diferente.

Para evitar dificultades relacionadas con la mezcla de estas distintas relaciones, con sus diferentes conjuntos de responsabilidades, una solución preferible podría ser que las partes identifiquen conjuntamente las carencias de recursos y busquen financiamiento externo para suplirlas.

- o - O - o -

Autor(es): Brendan Martin y Sue Cavill, Public World, Londres, Consultores/as del estudio de alcance entre el Banco Mundial y FAN