

Creando capacidades de negociación en el control de gestión: el caso de la vigilancia de la calidad del agua en Villa El Salvador, Perú

Carlos Alza Barco

Introducción

La democratización de la administración pública es un tema tanto interesante como complejo. Poner a la administración pública –en términos de Cunnill (2004:84)- al servicio de la ciudadanía requiere de un gran número de reformas, una de las cuales es el perfeccionamiento de los sistemas de control. Ciertamente, ni las teorías del discurso, ni la neorrepública dan respuestas plenas o completamente satisfactorias, pero se vislumbra en el discurso legitimador de las políticas el de la participación, llegando a constituirse en algunos casos en un verdadero ismo, un discurso recurrente pero vacío, o una práctica que se va deslegitimando progresivamente como en su momento lo han sido el de “democracia” o “política”.

Sin embargo, la participación más allá del mero discurso legitimador es una práctica; y la participación de la población en procesos de decisión pública una realidad. Sin embargo, las experiencias de participación ciudadana en el control de la administración pública han sido estudiadas frecuentemente a partir de un enfoque de variables, o en otros a partir de sus metas y resultados. Pocas veces se pone énfasis en los procesos, en el entramado de eventos que van constituyendo en conjunto una práctica. Lo mismo ha venido sucediendo con las prácticas gerenciales, y en especial en las prácticas de gerencia social.

Esta ponencia busca dar testimonio de una experiencia de aplicación metodológica a las prácticas gerenciales, exponiendo una de las lecciones obtenidas de un estudio de caso de gerencia social. Y poner de relevancia la comprensión de los procesos, de la estructuración de eventos en el estudio de las funciones gerenciales de control social en la implementación de una estrategia y la generación de capacidades en los actores, y por ende, en la organización. En ese sentido, es también una narración de mi propio proceso de comprensión y aplicación de una metodología cualitativamente distinta en el estudio de la gerencia social.

Así, el establecimiento de un sistema de vigilancia ciudadana de la calidad del agua repartida por camiones-cisterna en Villa El Salvador en Perú permite extraer lecciones sobre la posibilidad de generar capacidades de negociación en los participantes, empoderándolos, logrando crear y/o fortalecer los espacios de diálogo entre ellos y los vecinos y establecer posibilidades para la democratización de las prácticas gerenciales.

La ponencia busca exponer, a partir de un estudio de caso, una de las lecciones obtenidas a partir de la experiencia de control de gestión realizada con altos niveles de participación ciudadana en uno de los distritos más populosos de Lima. Centrándose en un espacio de concertación como la Mesa de Comunidades Saludables del distrito, en el que participan Municipio, Ministerios, Ongo, y vecinos organizados, el proceso de implementación del sistema de vigilancia muestra evidencia de las posibilidades de generación de capacidades de negociación en los ciudadanos.

La incorporación de ideas, la estructura institucional creada a través de la Mesa de Comunidades Saludables, dispositivos organizativos y eventos estructurados se suman para generar espacios de diálogo que permiten la participación de los ciudadanos en la solución de los problemas que los afectan más por su situación de pobreza, y que al final del día democratizan las prácticas gerenciales sociales incorporando voz, información, decisión y representación a los ciudadanos y ciudadanas participantes.

1. El caso del Sistema de Vigilancia de la Calidad del Agua en Villa El Salvador en Perú.

En agosto del 2003 empecé a hacerme cargo de los temas referidos a la prestación del servicio de agua y alcantarillado en la Defensoría del Pueblo del Perú. La Defensoría del Pueblo tiene un mandato expreso de defender los derechos fundamentales y constitucionales, supervisar a la administración estatal en el cumplimiento de sus funciones y supervisar la prestación de los servicios públicos a la comunidad. En ese sentido, estaba siendo incorporado a la Adjuntía para los Servicios Públicos, y en ella me encargaron el tema de agua y saneamiento.

Inicié mis labores elaborando un informe defensorial sobre el acceso, calidad y costos del servicio público de agua potable en Perú, que luego se titularía “Ciudadanos sin Agua: Análisis de un Derecho Vulnerado” (Defensoría del Pueblo, 2005). Esto me permitió encontrar este proyecto desarrollado por la ong FOVIDA, en el distrito de Villa El Salvador. Por ese entonces, mi interés por la gestión pública iba en aumento, y particularmente mis cuestionamientos sobre la idea de lograr desarrollo mediante la generación de capacidades que permitan expandir las libertades, que SEN y otros autores habían puesto de moda, también crecían.

El primer contacto con el caso me permitió identificar dos cosas interesantes:

- a) era una experiencia participativa en la búsqueda de solución de problemas que afectan a personas en pobreza y pobreza extrema, y este discurso vinculando participación y alivio de la pobreza es un discurso (y una práctica) creciente en el Perú de nuestros días;
- b) era un caso de gerencia social, y calzaba bien como estudio de caso para aplicarle la metodología desarrollada en el LSE por el profesor Michael Barzelay y en el INDES por Juan Carlos Cortazar.

Hasta allí ni el control social, ni el control de gestión aparecían aún como elementos centrales de interés. Por lo menos no de manera explícita. De hecho lo que hice fue interesarme por el caso en su totalidad, viéndolo como una experiencia “exitosa” en términos de eficiencia en el uso de los recursos, sostenible en el tiempo, y que permitía precisamente, a través de la participación, el mejoramiento de la calidad del agua, y por ende, de las condiciones de vida de las personas pobres de un distrito limeño.

El curso del INDES/BID, en julio del 2004, fue una experiencia importante para reencontrarme con algunas materias estudiadas en el master en regulación del London School of Economics and Political Science un par de años antes. Y es entonces cuando este caso, de su interés intrínseco, pasó a convertirse en un instrumento valioso para responder a preguntas teóricas que excedían el caso en sí mismo.

1.1. Del caso intrínseco al caso instrumental.

El interés por el caso como experiencia exitosa me llevaba a ver un caso cuyo análisis era demasiado comprehensivo. Participación, género, captura política, interés privado, entre otros temas, eran todos relevantes en la experiencia misma. La propuesta metodológica seguida, entonces, fue superar la idea de un estudio de **caso intrínseco**, entendiendo por este a un estudio centrado en su singularidad o excepcionalidad, y más bien plantearme la idea de un estudio de **caso instrumental**, en tanto me resultaba útil para comprender diversos aspectos del proceso de gestión. (Barzelay y Cortazar, 2004)

En términos de Stake (1995:3), la experiencia de estudio, que convertí en “caso”, me permitiría responder a una inquietud, pregunta o problemática que excedía a la experiencia en cuestión. En ese sentido, el estudio de caso instrumental me llevaría a realizar un análisis sobre la experiencia pero sin centrar mi atención en esa experiencia singular. El caso del Sistema de Vigilancia de la Calidad del Agua en Villa El Salvador en Perú, no me interesaba más intrínsecamente, es decir, no me interesaba conocer todos los detalles, resultados, nombres, fechas y hechos para completar el caso, como sí le podría interesar, por ejemplo al funcionario de la cooperación internacional que evalúa el buen uso de los recursos del “proyecto”, sino que me interesa completar aquello que me resulta valioso y necesario para obtener evidencia de cómo se generan capacidades a través de prácticas gerenciales durante su implementación, específicamente en el ejercicio de la función de control de gestión. Así en el caso puede a alguien parecerle que existen vacíos sobre muchos temas, pero estos no han sido incluidos precisamente porque carecen de relevancia para explicar los procesos de generación de capacidades a través del control de gestión. Por ejemplo, si la mesa está conformada por más mujeres que hombres, o viceversa, o si La Mesa tiene influencia política del gobierno de turno o no, o de un partido, son temas, que no aparecerán en “este caso” por no ser relevantes para explicar “este proceso” materia de estudio.

En este sentido, es claro que la definición del caso tanto como la definición de los elementos relevantes del caso ha estado marcada por la aproximación teórica empleada, que a su vez es la que ha servido para definir el problema teórico a desarrollar.

Para precisar esta última idea. El marco teórico empleado, de un enfoque funcional de las prácticas gerenciales, entendidas estas como “métodos específicos que utilizan los gerentes sociales para interactuar con situaciones problemáticas referidas al campo del desarrollo social o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, de las cuales se esperan determinados resultados valiosos”. (Barzelay y Cortazar, 2004: 21), fue el que me permitió definir mi pregunta teórica general, y las específicas, y con ello, instrumentalizar el caso para explicar esas preguntas. Por un lado, veía este caso como una experiencia de control social, por otro, este control social en realidad era también una práctica gerencial en su función de control de gestión, y me interesaba de sobremanera entender cómo a través del ejercicio de esta función de control de gestión se pueden generar capacidades. Eso es lo que me dispuse a hacer.

1.2. El valor metodológico de la narración

Un elemento central en la metodología a emplear en este caso era lograr una narración de los procesos relevantes de la experiencia que la convirtieran en un caso de estudio sobre generación de capacidades a través del control de gestión.

En *The New Public Management*, Michael Barzelay plantea la necesidad de establecer una metodología de estudio de la gestión pública basada en la narración de experiencias bajo marcos teóricos comunes que permita luego establecer estudios comparativos.

La necesidad de estudiar los procesos y no sólo los resultados de las prácticas gerenciales requiere de un método que permita ir hilvanando los diversos hilos que unen la experiencia bajo análisis. La narración me permite explicar los procesos en tanto secuencia de acciones que se desarrollan en un tiempo-histórico dado. (Pettigrew, 1997: 338)

Una aproximación distinta al caso podría haber estado centrada en las variables, como suele ocurrir cuando en lugar de analizar la experiencia se le evalúa. Un análisis por variables no permite explicar cómo se encadenan las acciones que dan lugar al logro (o no) de los resultados; no explica cómo se producen las consecuencias, ni por qué; e invisibiliza el contexto en el que se dan las prácticas, haciendo casi imposible explicar el flujo de acciones marcadas por los contextos, los tiempos y, principalmente, por los actores. (Abbot, 2001; Barzelay y Cortazar, 2004) Como afirma Abbott (2001: 185), el método narrativo consiste en una aproximación procesual y centrada en la acción de la realidad social, que organiza el flujo de ocurrencias en función al sentido global del proceso bajo estudio.

Por tanto, lo que tenía que hacer era construir una secuencia coherente de acontecimientos que forman parte del relato, ubicándolos tanto por el tiempo, su contexto y los actores involucrados. En este sentido, el relato tenía que dar una comprensión holística de los procesos de prácticas gerenciales para poder mostrar evidencia que me permita responder mis preguntas teóricas relevantes a las que era instrumental el caso.

1.3. El caso como experiencia de control social

Es así que me puse a investigar el caso y logré elaborar la estructura narrativa, vinculando eventos anteriores, posteriores, contemporáneos y reconstruyendo el episodio en el que se encontraba evidencia de la generación de capacidades mediante el control de gestión. Es así que mi caso quedó terminado luego de varios meses de búsqueda, sistematización y triangulación de información, dificultades para su obtención, conflictos políticos y celos académicos y profesionales, y todo lo que un investigador suele encontrar en la aventura intelectual.

Entonces, ¿qué es lo que mi narración cuenta?

Mi narración cuenta la experiencia de implementación del Sistema de vigilancia de la calidad del agua abastecida por camiones-cisterna en Villa El Salvador. En efecto, a inicios del 2002, el Fondo para la Vida - FOVIDA, ONG peruana, logró incorporar en la Mesa de Comunidades Saludables de Villa El Salvador (La Mesa), formada por la Municipalidad Distrital de VES, el Ministerio de Salud, ONGs y vecinos, la idea de crear un sistema distrital de vigilancia de la calidad del agua abastecida por camiones cisterna en los asentamientos humanos del distrito. Si bien se había tenido algunas experiencias de vigilancia ciudadana en salud ambiental en Villa El Salvador (VES), esta vez la idea era crear un sistema distrital organizado y sostenible con la participación de la población.

En las reuniones de La Mesa, los representantes de FOVIDA insistieron en la necesidad de actuar inmediatamente sobre el tema del agua potable, contando con el apoyo inmediato de

los miembros de La Mesa. Los resultados de los diagnósticos sobre la calidad del agua en VES, realizados en el 2001 y el 2002, mostraban un alto incremento de contaminación en el agua para consumo humano. Estos resultados alarmaron a los vecinos miembros de La Mesa, de modo que después de varias reuniones y discusiones entre sus miembros acordaron incorporar el Sistema Distrital de Vigilancia de la Calidad del Agua como una línea de acción del Plan de Trabajo Distrital. (Alza, 2005a)

El sistema aprovechó los altos niveles de participación en el distrito para darle eficiencia al sistema de vigilancia, y hacerlo sostenible. Las líderes ambientales, mujeres de VES que habían venido trabajando como promotoras voluntarias de salud desde hacía más de 20 años, fueron convertidas en “Vigías” de la Calidad del agua. Sin embargo, dadas las características técnicas de la vigilancia del agua, quedaba claro desde el principio que era necesario el dominio de ciertas habilidades y conocimientos, por lo que hubo que realizar actividades de capacitación en los primeros meses del 2002. Las líderes ambientales se convirtieron progresivamente en vigías de la calidad del agua. La capacitación se dio en varios niveles, con la intención de llegar a todos los actores involucrados, incluyendo a los dueños de los camiones, choferes de camión y usuarios. En coordinación con la Municipalidad de Villa El Salvador, el Ministerio de Salud, y la empresa de agua potable SEDAPAL, se planteó una reunión con representantes de los actores involucrados en el proceso. En dicha reunión se logró la suscripción de un “Acta de Compromiso”, mediante la cual los actores involucrados se comprometían a trabajar para el mejoramiento de la calidad del agua en Villa El Salvador.

A mediados del 2002, una vez que las vigías habían sido capacitadas, el sistema empezó a funcionar. Las vigías se levantaban muy temprano para verificar la calidad del agua que repartían los camiones-cisterna mediante operativos de control. Las vigías detenían los camiones y verificaban la cloración del líquido elemento. Supervisaban el cuidado del agua en los hogares y su utilización mediante visitas a las casas. En este proceso, las vigías conversaban con los vecinos, transferían información sobre el agua y la importancia de su potabilidad. Los vecinos, tanto como los choferes de los camiones, iban asumiendo en el proceso nuevos compromisos relativos al uso y a la provisión del agua y obtenían información sobre su mejor utilización. (Alza, 2005a)

Como resultado de este proceso, en el 2002, la contaminación del agua disminuyó de 94% (en el 2001) a 73% en los hogares. Sin embargo, las vigías habían identificado que no existía un procedimiento formal de control ni sanción a los camiones-cisterna que no cumplían con los estándares de calidad del agua. De poco servía que pararan el camión-cisterna si no había un mecanismo de exigibilidad del cumplimiento de dichos estándares. Las vigías, la ONG FOVIDA y el Ministerio de Salud, en coordinación con la representante de la Municipalidad ante la Mesa, insistieron en la aprobación de una Ordenanza Municipal, que reglamente la provisión de agua provista por camiones-cisterna en el distrito. Dicha ordenanza fue finalmente aprobada y publicada en diciembre del 2003. (Alza, 2005a)

¿Por qué era importante este caso?

Como vemos, este caso como un todo, constituye una experiencia de **control social**, en tanto los ciudadanos se convierten en “controladores” de sus gobernantes. En efecto, el caso se desarrolla en el marco de las actividades de la Mesa de Comunidades Saludables de Villa El Salvador (La Mesa), espacio interinstitucional y plural, formado por vecinos, instituciones

públicas y privadas que trabajan en dicho distrito. Si bien La Mesa tiene un carácter deliberativo y de coordinación de acciones y proyectos, representa también una forma de control sobre las entidades públicas que la conforman por parte de los ciudadanos participantes.

En este papel de controlador, al buscar la responsabilización de sus autoridades, se implementó el Sistema de Vigilancia de la Calidad del Agua como un sistema de control sobre los órganos gubernamentales como el Ministerio de Salud, la Municipalidad de Villa El Salvador, la Policía, la Fiscalía, entre otras, cuyos deberes en la provisión del servicio de agua venían resultando insuficientes o inexistentes hasta el año 2002 en que se inició el proyecto. Como se desprende del caso, también la incorporación del tema en la agenda de prioridades del Municipio y de la propia Mesa, así como la incidencia política realizada hacia finales del 2003 para la aprobación de la Ordenanza Municipal, son formas de participación directa en las políticas públicas locales, características del control social.

Esta idea de control social corresponde a una de las formas en las que se realiza responsabilización (accountability) en Latinoamérica. (CLAD, 2000). Sin embargo, este caso presenta una característica particular, el control social no sólo se estableció sobre entidades gubernamentales, sino sobre otros ciudadanos, los usuarios del servicio, y los proveedores de agua a través de camiones-cisterna (choferes y dueños de camiones).

Si bien la idea de responsabilización (accountability) ha sido entendida hasta ahora como una referida a la administración estatal, también es cierto que con la aparición de operadores privados en la gestión de los servicios públicos, la responsabilización se ha ido extendiendo hacia los particulares. La esencialidad del servicio y su interés público han permitido mantener la titularidad del servicio en el Estado, de modo que los niveles de control se extienden hacia las empresas privadas que prestan el servicio. Ha ocurrido con la provisión de los servicios públicos de telefonía, electricidad y gas, y en el caso del agua, los argumentos para mantener la titularidad (y por tanto la responsabilidad sobre su prestación y/o control) en el Estado se hacen más fuertes. (Alza, 2005a)

Sin lugar a dudas, la provisión de agua potable tiene efectos directos en la vida, la salud y la calidad de vida de las personas. El Estado se ha irrogado la titularidad de este servicio en tanto busca controlar las externalidades que su prestación puede presentar, y que pueden tener implicancias graves y grandes en la población, y muy especialmente si esta queda en manos de particulares.

Ahora bien, es cierto que la provisión de agua a través de camiones cisterna no cabe en el concepto clásico de servicio público, caracterizado por sistemas de infraestructura, altos costos hundidos y prestado en condiciones de universalidad y continuidad. Pero no es menos cierto que la esencialidad de su prestación y su impacto en las personas y la realización de derechos tan básicos como la vida y la salud generan de inmediato una obligación estatal de control y una exigencia de responsabilidad social en los proveedores de agua potable. Finalmente, está de por medio la protección del derecho al agua reconocido internacionalmente. (Naciones Unidas, Obs Gral 15, 2002)

Justamente estos criterios llevan a La Mesa a una participación decidida en el control de la calidad del agua, y la participación social permitió una ampliación del espacio público, logrando que las autoridades se vinculen con los ciudadanos y respondan a las aspiraciones

de estos últimos más allá del mero proceso electoral o de mecanismos de control burocráticos o tradicionales.

2. La Generación de Capacidades a través del Control de Gestión

2.1. El análisis funcional

El análisis funcional consiste en un diálogo entre teoría y evidencia. (Barzelay, 2001) En ese sentido, partimos de comprender que las prácticas gerenciales se cumplen en funciones, sea para diseñar e implementar la estrategia, o evaluar dichos procesos. Y en el proceso de implementación de la estrategia, se ejercen funciones de gestión de operaciones, control de gestión y de manera transversal a todas las funciones la generación de capacidades. (Ver cuadro No. 1)

En el esquema funcional, la gestión de operaciones está referida a la generación y provisión de bienes o servicios, mientras que el control de gestión está referido a las acciones destinadas a mantener o cambiar el rumbo de las actividades operativas, “procurando que guarden coherencia con la perspectiva estratégica que orienta a la organización.” (Cortazar, 2005; 18). En ese sentido, la gestión de operaciones a controlar es la provisión de agua a través de camiones-cisterna en los asentamientos humanos del distrito de Villa El Salvador en la ciudad de Lima. Por otro lado, el sistema de control de gestión que se generó para estas operaciones es precisamente el Sistema de Vigilancia de la Calidad del Agua en VES.

Mi estudio de caso pone énfasis en el análisis de la función de control de gestión, pues es a partir de ella que se generan capacidades en la población. Para ello nos valemos de un marco teórico doble. Por un lado, las teorías de Simons sobre el control, y por otro, los modelos teóricos de Leonard-Barton sobre aprendizaje organizacional.

En aplicación de ese modelo, un punto importante es la generación de capacidades de negociación en los actores.

2.2. La generación de capacidades a través del Control de Gestión

Dos ideas son centrales en la generación de capacidades en las organizaciones. La primera proviene de los estudios de aprendizaje organizacional. Leonard-Barton, que considera a toda organización un laboratorio de aprendizaje, entendiendo por tal:

“...una organización dedicada a la creación de conocimiento, colección, y control. Contribución al conocimiento es la llave para todas las actividades, cuando no la única. En un laboratorio de aprendizaje, enormes cantidades de conocimientos y habilidades están imbuidas en los equipos físicos y procesos e incorporados en la gente. Más importante, sin embargo, son los aspectos no-técnicos, las prácticas gerenciales, y los valores subyacentes que constantemente renuevan y sirven de soporte a las bases del conocimiento.” (Leonard, 1998: 92)

La segunda es que el aprendizaje ocurre si a través del procesamiento de información, el rango de potenciales comportamientos de una organización cambia. (Leonard, 1999: 94)¹ En este esquema, se entiende por aprendizaje el fenómeno a nivel de sistemas que se da dentro de una organización para mantener o mejorar su performance basado en la experiencia (Nevis, DiBella y Gould, 1999: 120), es decir, en tanto se produce o se implementa (en términos del enfoque gerencial).

En este caso, el aprendizaje precisamente se da a través de la experiencia. Se recogen las experiencias de las líderes ambientales y se genera un mayor nivel de aprendizaje a través de la implementación del sistema de vigilancia. Ciertamente, como dice Leonard-Barton, la organización se convierte en un laboratorio de aprendizaje donde se generan capacidades.

Las capacidades son las “aptitudes o cualidades que se poseen para el buen desempeño o ejercicio de una actividad.” (Cortazar, 2005: 22) La organización a decir de Cortazar, no sólo debe afinar o fortalecer las capacidades que posee para la implementación de la estrategia existente, sino que también debe desarrollar nuevas capacidades para implementar estrategias distintas. Este es el campo de la innovación.

Si bien es cierto que la generación de capacidades es una función transversal en la gerencia (en el diseño, la implementación y la evaluación), en el control de gestión, en especial, es necesaria para poder sostenerse y desarrollarse, pero a su vez, el propio proceso de implementación va generando capacidades.

Leyendo nuevamente el caso de estudio a la luz del análisis funcional (Ver Cuadro No. 2), en el Sistema de Vigilancia de VES, la generación de capacidades aparece claramente desde el inicio como una idea orientadora, vale decir, como una representación compartida del problema de contaminación del agua, y por tanto, capacitarse viene a convertirse en una forma apropiada de organización y trabajo para cumplir con los fines propuestos. Es por ello que se identifica a las líderes ambientales como portadoras de capacidades desarrolladas en el distrito y se suma a ello, la necesidad de desarrollar cursos de capacitación y empoderamiento que incrementen esas capacidades sobre todo en lo técnico.

Se generan, para ello, una serie de dispositivos organizativos, a saber, el Equipo coordinador del Proyecto de la ONG FOVIDA, formado por profesionales jóvenes, con diversidad de experiencias y otros sin mucha experiencia. Este equipo coordinador encontró en la Mesa de Comunidades Saludables una contraparte importante y con mucha fortaleza. La Mesa se ha convertido en los últimos años en el espacio institucional de coordinación de políticas y acciones concertadas de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en el distrito. Las líderes ambientales, por su parte, ya convertidas en vigías de la calidad del agua desarrollan capacidades organizacionales para los operativos por sectores, y en el proceso mismo de implementación de los operativos, desarrollan capacidades frente a los camiones-cisterna.

Ya en la práctica misma, la generación de capacidades se vio influenciada por algunos elementos del contexto (Ver Cuadro No. 3). Por un lado, la incorporación institucional de la

¹ Leonard-Barton recomienda ver (Ver: G Huber, “Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literaturas,” *Organizational Science* 2 (1991): 89. Ver: G. Morgan and R. Ramirez, “Action Learning: A Holographic Metaphor for Guiding Social Change,” *Human Relations* 37 (1983): 21.

línea de trabajo sobre vigilancia de la calidad del agua en el Plan de Trabajo de la Mesa, exigía institucionalizar también la capacitación, y hacerla sostenible.

Por otro lado, la insuficiente regulación y aplicación de la norma llevó a las vigías y a los miembros de FOVIDA a innovar a través de los operativos a los camiones-cisterna. Asimismo, la campaña agua segura para una buena salud fue importante en términos de afianzamiento de las capacidades técnicas adquiridas por las vigías y su posible traslado a los ciudadanos.

La implementación permitió que el empoderamiento de las vigías introdujera una idea de negociación frente al equipo coordinador en la ONG FOVIDA. Se desarrollaron capacidades de negociación importantes entre las vigías y los miembros del equipo de FOVIDA para adecuar los procedimientos al contexto, sea en el caso de la negociación de horarios en los que se realizarían las capacitaciones, como en los detalles de la Ficha de Supervisión y el lenguaje a utilizar en la misma.

FOVIDA se encargó de estructurar eventos como los talleres de capacitación, cuyo formato incluía valorar el cuidado del agua y la relevancia de su provisión en mejores condiciones. Ciertamente, la opción de incorporar a las líderes ambientales que habían estado trabajando en el distrito varios años, y que contaban con información básica sobre salud ambiental, era un elemento a tomar en cuenta. El aprovechamiento de un recurso existente e informado medianamente permitiría minimizar los costos del aprendizaje de las nuevas funciones (control de la calidad), lo que en términos de Bardach constituiría una “práctica inteligente”. (Bardach, 2000) En el caso se cuenta lo siguiente respecto de la negociación de las horas en las que se daría la capacitación:

“Una de las vigías recuerda:

“(las horas) las determinaba FOVIDA. Si nos decían tal fecha van a ser. Pero a veces nosotras decíamos esa fecha no queremos, porque se nos cruzaba con otra actividad. Porque nosotras no sólo nos ocupamos de eso nada más, porque como promotoras tenemos diferentes actividades. Además, ellos ya saben, ya conocen, las personas que de alguna manera requieren de nuestro recurso o sea recurso humano de promotora, ellos tienen que allanarse a lo que nosotras podamos, porque nosotros hacemos un trabajo voluntario.” (Alza, 2005a)

El estudio de caso también muestra evidencia sobre el lenguaje excesivamente técnico de la Ficha de Supervisión:

“Asimismo, las vigías cuestionaban el lenguaje excesivamente técnico de la Ficha. Los vecinos y vecinas no comprendían las preguntas, o simplemente contestaban sin pleno conocimiento de lo que se les estaba preguntando. Una de ellas comenta al respecto:

“Si le preguntas a un vecino que no tiene ni educación primaria, si el agua tiene heces, lo más probable es que te diga que no, pues no entiende la pregunta. Es mejor preguntarle directamente has visto restos de ‘caquita’ en el agua? Y eso sí te responden.”

Ante esta situación las vigías nuevamente sumaron fuerzas frente la ONG. Exigieron la revisión del contenido y la forma de la Ficha de Supervisión con el fin de hacer de

ella un instrumento útil tanto para las estadísticas que FOVIDA necesitaba, como para el cumplimiento cotidiano del control de la calidad del agua por parte de las líderes ambientales. Las vigías plantearon hacer una Ficha nueva, que pudiera ser fácilmente comprensible para los vecinos y para ellas mismas:

“Entonces, también nosotras como personas dimos nuestra opinión y decíamos que la ficha la gente no entiende (sic). Mejor hagan una ficha que la gente entienda, que podamos llegar a la gente. A la gente qué le interesa decir centilitro, mililitros, esas cosas! De frente vayamos a los hechos, acá la gente tiene tachos, cilindros, pozas, por eso tenemos que llegar a la gente con el lenguaje que ellos utilizan, porque de lo contrario no nos vamos a entender. Y a eso se llegó.”

Las discusiones sobre las fichas y sus contenidos continuaron algunas semanas, en tanto se iba recibiendo aportes de diversos grupos, principalmente de las líderes ambientales.” (Alza, 2005a)

Sin duda, la negociación misma fue un acontecimiento político para La Mesa, pero también un acontecimiento central que permitiría la generación de capacidades en los ciudadanos intervinientes. Su posicionamiento a través de sus poderes negociadores mediante la acción de las vigías resulta relevante. Asimismo, el acta de compromiso entre diversos actores, fue una forma de establecer un pacto social a través de argumentos basados en la afectación a la calidad de vida, tanto como a la presión institucional de la posible sanción por parte de la autoridad, que formaba parte de los comités de vigilancia de cada sector para cada operativo.

La interacción directa entre los diversos actores del proceso de vigilancia es un tema radicalmente importante en la generación de capacidades en el presente caso. Un primer nivel de relaciones dialogales se estableció entre las líderes ambientales (convertidas en vigías) y los técnicos de FOVIDA. Los conocimientos aprendidos en la cotidianidad del trabajo en organizaciones de base en el distrito, les había otorgado a las mujeres una gran experiencia y conocimiento sobre las necesidades, problemas y formas de enfrentar dichos problemas con su población. Finalmente, ellas también eran vecinas de la zona. Esto las había cargado de un gran empoderamiento para poder negociar con los técnicos que venían a plantear “teóricamente” algún mecanismo o forma de trabajo. En efecto, los aprendizajes establecidos a partir del diálogo entre funcionarios de FOVIDA, los funcionarios de la Municipalidad, el Ministerio de Salud y las líderes ambientales, permitió no sólo incrementar su conocimiento, sino lograr inclusive innovaciones en el control de gestión (sistemas de control interactivo vistos anteriormente).

Un segundo nivel de relaciones dialogales se estableció entre las líderes ambientales, los funcionarios de las diversas entidades involucradas y los choferes y/o propietarios de los camiones. La socialización de información y resultados de los primeros operativos, el compartir espacios comunes de diálogo tanto en los talleres de capacitación como en los operativos mismos, y el intercambio de pareceres entre los actores, llevó a todos ellos a desarrollar una mejor comprensión de los otros, de sus necesidades y de sus posibilidades de desarrollar soluciones. La exigencia, por ejemplo, de los choferes de los camiones-cisterna de flexibilidad en los procedimientos llevó a los funcionarios de la municipalidad y del ministerio de salud al reconocimiento de la irracionalidad de algunas medidas. El establecimiento de horarios poco apropiados para las capacitaciones, requisito indispensable para obtener las autorizaciones y licencias de provisión del servicio, por parte del municipio y

del ministerio de salud, fue un tema puesto de manifiesto por los choferes. Así como la generación de una sensibilidad respecto de la importancia del recurso que estaban proveyendo y de la imperiosa necesidad de responsabilidad en la forma de su prestación, fue un elemento fundamental evidenciado a través de la suscripción del Acta de Compromiso.

Un tercer nivel de relaciones dialogales se estableció entre las líderes ambientales y los vecinos en sus casas. La generación de un protocolo (guía) de actuación para las vigías fue plenamente cuestionado una vez puesto en práctica. La interacción entre las vigías y la realización misma de los operativos de control en los hogares llevó a las vigías a darse cuenta que existían nuevos temas, nuevas estrategias, y las llevó a tomar tácticas no previstas para el cumplimiento de su función de control. Estos temas fueron revisados inclusive en la Ficha de Supervisión que pudo discutirse con los funcionarios de FOVIDA y que tuvo que rehacerse luego de las primeras experiencias.

Asimismo, la campaña agua segura fue un evento importante en la estructura a implementarse, toda vez que permitió la sensibilización de otros actores, de los ciudadanos usuarios y de los proveedores del servicio. En este caso, la campaña iba orientada fundamentalmente a generar no sólo información en los ciudadanos, sino a incidir en la interiorización de valores sobre el cuidado y calidad del agua. Las posibilidades de generación de valor a través de una campaña de difusión e información como esta, y de la difusión de la implementación del Sistema de Vigilancia constituían una forma idónea de sumar a la construcción del valor público sobre el cuidado del agua.

3. Capacidades de negociación en y para la participación

La idea de construcción de una cultura política democrática para países como el Perú exige ciertamente entender la democracia como algo más que un mero proceso de elección de representantes, o de programas de consulta popular en determinadas decisiones. La participación y los discursos a los que esta ha dado lugar tanto en las organizaciones de sociedad civil como en el gobierno vienen siendo más “terapéuticos” que “reales”. (Alza, 2003) Los niveles de participación de la población son muy cuestionables, y el etiquetamiento de las políticas con el parche de “participativo” no ha sido sino un medio para legitimar políticas y legitimar ciertamente la misma gerencia social.

Uno de los temas centrales que nos plantea este caso es el tema de cómo las capacidades de negociación constituyen en realidad formas que permiten mejorar la participación de la población en los programas de gerencia social en los que se encuentran inmersos. Y a través de esta participación de mayor calidad, se logra también hacer real la idea de la participación como un “derecho de entrada”, en tanto hace posible el goce de otros derechos, la expansión de otras libertades, y de esa manera la atención a problemas a los que la pobreza los enfrenta de manera cotidiana, como es la falta de acceso al agua, por ejemplo.

3.1. La democracia como diálogo

Una de las ideas centrales para entender este caso es entender que la democracia es efectivamente un diálogo de todos los actores involucrados en el proceso. Sappington y Bebbington se preguntaban para medir la calidad de la participación cuánto de profundidad y de amplitud cumplía esta participación. Es decir, en amplitud, a cuántos estoy convocando,

con cuánta diversidad, y en relación a la profundidad, en cuánto los estoy involucrando.

El diálogo tiene valor en su sentido más originario. No como un proceso de traslación de mensajes sino como la generación compartida de un logos, de consensos, o al menos de mínimos acuerdos entre mayorías y minorías que permite tomar decisiones y seguir construyendo sin cerrar el paso a los demás. En ese proceso, el pacto político de mantener abierta la posibilidad a la discusión y el debate de cada una de las propuestas, aún cuando provengan de las minorías, estaría siempre presente. El diálogo se muestra así como uno de los elementos que permiten precisamente dar voz, participar de la decisión e formar parte de la construcción de lo que podríamos llamar un “logos gubernamental”.

Las prácticas gerenciales no dejan de ser procesos en los que la toma de decisión es un elemento central. El problema es quién, cómo y para qué se toma la decisión. Una visión desde los actores, como en el caso de la Calidad del Agua en Villa El Salvador, permite observar que las capacidades de negociación desarrolladas ayudan a hacer más viables los procesos y a hacer más legítimas las decisiones. La intervención de las vigías en un proceso como este estableciendo diálogo con profesionales, aún cuando ellas no tienen ninguna profesión, carrera, ni formación académica superior, no sólo tiene como elemento central el empoderamiento que han venido construyendo en estos años de voluntariado, sino también por un aprendizaje de los modos de introducir su propio logos, su discurso, y a través de él, las modificaciones en los horarios, los temas, las metodologías, el lenguaje de las Fichas y hasta el contenido de estas, que aparecían como instrumentos sumamente técnicos y por tanto dominio de los expertos.

La democratización de las prácticas gerenciales, y en especial de la gerencia social, no pasa por un proceso de mera consulta, nombrar representantes, o incorporar una que otra vez el adjetivo “participativo” a los procesos, sino precisamente incorporar una visión mucho más dialógica, en la que las capacidades de negociación resulten fundamentales para el logro de buenas prácticas gerenciales, legítimas, válidas y responsables. En ese sentido, las prácticas gerenciales se tornan en expresión dialógica de la acción pública, y por tanto, ayudan a democratizar la gestión.

Bibliografía

Abbott, Andrew (2001) “What do cases do?” en Abbot, A. *Time Matters. On Theory and Method*. The University of Chicago Press. SAGE.

Alza Barco, Carlos.

(2005a) *La Generación de Capacidades a través del Control de Gestión*. Estudio de Caso para el INDES/BID, inédito.

(2005b) “Proyección Social. Redefiniendo el papel de la proyección social del derecho en las políticas públicas”. Dykinson: Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, España.

(2004) Alza Barco, Carlos y Kantuta Vallenas. “Gobernabilidad y Democracia: Políticas públicas con enfoque de derechos”. Revista *Derecho y Sociedad* N° 23, PUCP.

(2003) Alza Barco, Carlos. *‘Ismos’ que matan. Identificando prácticas participativas democráticas en las organizaciones juveniles*. Paper GRUPAL, IDS, Universidad de Sussex, UK.

Barzelay, M. (2002) *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California.

- Barzelay, M. Y Cortazar, J. C. (2004) *Una guía práctica para la elaboración de estudios de casos sobre buenas prácticas en Gerencia Social*. Instituto interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo
- Bardach, Eugene.
(2000) *A practical guide for policy analysis*. London: Chatham House.
(1998) *Getting Agencies to Work Together. The practice and theory of managerial craftsmanship*. Brookings Institutions Press, Washington D.C.
- Cortazar, J.C. (2005) *Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales*. Washington: INDES/BID.
- Cortazar, J.C. y Lecaros, C. (2003) *La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal. El caso del Presupuesto Participativo de Villa el Salvador*. Instituto Latinoamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington D.C
- CLAD (2000) *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Caracas: EUDEBA, Introducción (pp. 17-73)
- Cunill, Nuria (2004) "La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer." En *Política y Gestión Pública*. CLAD, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, pp. 43-94.
- Defensoría del Pueblo (2005) *Informe Defensorial No. 94 Ciudadanos sin Agua: Análisis de un Derecho Vulnerado*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Leonard-Barton, Dorothy
(1999) "The Factory as a Learning Laboratory" En Robert L. Cross (comp.) *Strategic Learning in a Knowledge Economy: Individual, Collective and Organizacional Learning Process*. Woburn: Israelit, ed.
(1998) *Wellsprings of Knowledge. Building and sustaining the sources of innovation*. Boston: Harvard Bussiness School.
- Mandell M. (1993) *Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada*. En Kliksberg, B. (comp.) *Pobreza: un tema impostergable*. CLAD, Fondo de Cultura Económica y PNUD
- Mintzberg, H. (1993) *La estructuración de las organizaciones*. Ariel Económica
- Moore, M. (1998) *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Buenos Aires. Paidós
- Naciones Unidas (2002), *Observación General No. 15. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.
- Nevis, E., Anthony DiBella y Janet Gould (1999) "Understanding Organizations as Learning Systems". En Robert L. Cross (comp.) *Strategic Learning in a Knowledge Economy: Individual, Collective and Organizacional Learning Process*. Woburn: Israelit, ed.
- Stake, Robert. E (1995) *The Art of Case Study Research*. London: SAGE.
- Yin, Robert (1994) *Case Study Research. Design and Methods*. London: SAGE.

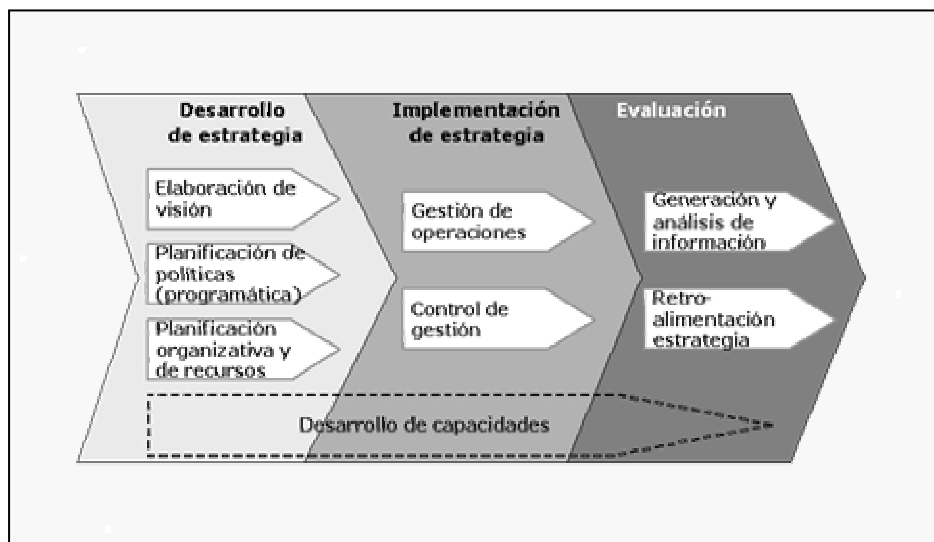
Reseña Biográfica

Carlos ALZA BARCO
Especialista en Regulación de Servicios Públicos
Defensoría del Pueblo del Perú
Jr. Pedro Torres Malarín 184 – Pueblo Libre
Lima 21 – Perú
Telf. +511 4618273
E-mail: calzab@defensoria.gob.pe / carlos.alza@grupal.org
www.defensoria.gob.pe / www.grupal.org

Estudió derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú y obtuvo el Master en Regulación (Gobierno y Ley) en The London School of Economics and Political Science, en el Reino Unido. También ha realizado investigación y cursos en la Universidad de Sevilla, San Petersburgo y recientemente en la Universidad de Harvard. Cuenta con experiencia en el sector privado y público en Perú, ha sido *stagiaire* de la Comisión Europea en Bruselas, Bélgica, y actualmente se desempeña como Especialista en Regulación de la Defensoría del Pueblo del Perú. Es Director Ejecutivo del Grupo de Trabajo para la Participación – GRUPAL, y consultor individual del INDES/BID, entre otras instituciones. Es profesor de maestría y pregrado en las Universidades Católica del Perú y la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

Cuadros, Tablas y Gráficos

Cuadro No. 1
Una visión funcional del proceso de gerencia



Cuadro No. 2
Análisis Funcional – Generación de Capacidades
Diseño de la práctica

DISEÑO DE LA PRACTICA			
	IDEAS ORIENTADORAS	DISPOSITIVOS ORGANIZATIVOS	EVENTOS ESTRUCTURADOS
GENERACION DE CAPACIDADES	Necesidad de capacitación técnica	Equipo coordinador del proyecto ONG FOVIDA	Talleres de capacitación
	Aprovechamiento de experiencia de líderes ambientales	Mesa de Comunidades Saludables	Campaña Agua Segura
	Importancia de la capacitación para darle sostenibilidad al sistema de vigilancia	Líderes ambientales convertidas en vigías de la calidad del agua Vigías de la calidad del agua organizadas por sectores	Primeros operativos en hogares 2002 Primeros operativos a camiones-cisterna 2003

Fuente: (Alza, 2005)

Cuadro No. 3
Análisis Funcional – Generación de Capacidades
Contexto de la práctica

CONTEXTO DE LA PRÁCTICA			
	SISTEMAS INSTITUCIONALES	IDEAS	ACONTECIMIENTOS POLITICOS
GENERACION DE CAPACIDADES	Incorporación institucional de la línea de trabajo sobre Vigilancia de la Calidad del Agua Insuficiente regulación y aplicación de la misma. Ordenanza Municipal de 1997	Campaña “Agua Segura para una Buena Salud” Importancia de la adecuación de los procedimientos al contexto (negociación de horarios, ficha, lenguaje)	Negociación de horarios entre vigías y ONG Fovida Negociación de cambios en la Ficha de Supervisión Generación del “Acto de Compromiso” entre diversos actores

Fuente: (Alza, 2005)