

# **Gobernabilidad y Gobernanza**

De la teoría a la práctica.  
Aplicación a los Servicios de Agua Potable  
y Saneamiento.

**Franz Rojas Ortuste**

**Octubre 2010**

**ANEAS**



# **Gobernabilidad y Gobernanza**

*De la teoría a la práctica. Aplicación a los Servicios*

*de Agua Potable y Saneamiento*

**Franz Rojas Ortuste**

**Octubre de 2010**

## PREFACIO

Al término de la primera década del Siglo XXI, las expresiones de la problemática en torno a la gestión de recurso hídrico son cada vez más evidentes y complejas en el ámbito mundial, y con mayor énfasis en América Latina. El séptimo de los ocho Objetivos del Milenio referido a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y que considera como una de sus metas el reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento, que de acuerdo a los informes de la ONU es muy viable de alcanzar; sin embargo, en los hechos, las zonas urbanas han mantenido, en lo general, los mismos porcentajes de cobertura dado que las políticas neoliberales derivadas del Consenso de Washington provocan el alejamiento de esta ambiciosa meta.

La obra *“Gobernabilidad y Gobernanza - de la teoría a la práctica. Aplicación a los servicios de Agua Potable y Saneamiento”*, ofrece a especialistas en la materia, instituciones públicas y privadas, organismos operadores y a la sociedad preocupada y ocupada en coadyuvar al cumplimiento de la meta citada, un trabajo basado en una profunda y fina investigación del marco conceptual en torno a los tópicos clave para la prestación de los servicios: *gobernabilidad y gobernanza*, con una visión que no se limita al mero planteamiento teórico, incluye un minucioso análisis de principios y variables del entorno que inciden en la prestación de servicios de agua potable y saneamiento.

Uno de los mayores aportes del trabajo de Franz Rojas es la integración de un análisis multidisciplinario del fenómeno; de una manera muy asertiva, identifica la necesidad de acercarse a la realidad concreta para cada entidad no sólo a través del clásico enfoque técnico-operativo, aborda la perspectiva comercial como una función de la sostenibilidad económica y la socio-política considerando el alto contenido sociológico del recurso.

La interacción Estado-Sociedad es el hilo conductor de la obra, relación que implica la definición de políticas públicas y de gestión del agua que den respuesta satisfactoria a las demandas sociales a través del consenso. Así mismo, urge a generar soluciones que legitimen el modelo privado cuidando la eficiencia en la prestación de los servicios. De incuestionable valor es la definición y delimitación puntual y concreta de los conceptos que dan origen al título de la obra:

*La Gobernabilidad*, entendida como el equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad del sistema político para responder de forma legítima, oportuna y eficaz, propone redefinir las políticas públicas procurando alcanzar los objetivos en términos de sostenibilidad financiera, reduciendo en la manera de lo posible el conflicto y buscando la justicia social.

Respecto al concepto de *Gobernanza*, los arreglos institucionales se plantean como el ejercicio de la autoridad administrativa, política y social con un fuerte componente de participación a través de redes mixtas, integradas tanto por actores gubernamentales como no gubernamentales; se define como la manera de gobernar que posibilita el logro de objetivos y metas mediante la apertura, tolerancia y respeto para alcanzar el

consenso, la coordinación, la articulación de políticas, normas y procedimientos, así como la rendición de cuentas de forma efectiva y transparente.

Más allá del bien estructurado andamiaje teórico-conceptual, Rojas Ortuste logra identificar dichos conceptos en la problemática de los servicios de agua potable y saneamiento en la realidad latinoamericana, particularizando en el estudio de caso de Perú, y cuya metodología de análisis puede ser tomada como modelo para su aplicación regional mediante consideraciones sobre el contexto social, político, institucional y jurídico local.

Desde la perspectiva planteada, el punto de partida es la identificación de los actores estratégicos de la gobernabilidad de los servicios: medios de comunicación, organizaciones sociales, autoridades nacionales, estatales y municipales, y en su caso los organismos prestadores de los servicios. La propuesta se complementa mediante la incorporación de un mecanismo de medición del grado de satisfacción del usuario que permite diseñar políticas de comunicación tanto internas como externas, así como orientar el enfoque de las relaciones públicas con base en las expectativas y percepciones de los usuarios.

En materia de Gobernanza, Rojas afirma que es indispensable contar con instrumentos de evaluación, lo que implica medir la estabilidad institucional del capital humano, mediante indicadores como tiempo de permanencia del personal en niveles gerenciales con tendencias a la baja para la rotación del mismo; la procuración de un clima organizacional sano; la profesionalización del personal y la rendición de cuentas tanto al equipo de la institución, de otros sectores y órdenes de gobierno asociados a la tarea y a la sociedad en general.

Como corolario, la obra propone un nuevo modelo organizacional orientado a la práctica de valores tales como la lealtad institucional, la integridad, la objetividad, las competencias profesionales, la confidencialidad y el respeto a la otredad, lo que se traducirá en el desarrollo de capacidades institucionales de adaptación y de entendimiento de la dinámica de la propia institución en la que se incluye la transparencia operativa y financiera, la promoción de servicios hacia los sectores socialmente más vulnerables y en una nueva actitud frente al usuario.

Para la Asociación Nacional de Organismos Operadores de México (ANEAS), esta obra describe el modelo de desarrollo sectorial que la propia ANEAS ha venido promoviendo e impulsando durante la última década y cuyos resultados le han sido merecedores de la confianza y representatividad de los Organismo Operadores de Agua Potable y Saneamiento

Es importante destacar que aunque la obra no aborda el análisis del orden jurídico del agua en la región latinoamericana como un elemento fundamental de la gobernanza y la gobernabilidad, su propuesta, sin duda, será bien acogida por los lectores y con toda certeza motivará ejercicios de reflexión de muchos de los cuadros directivos de nuestros operadores mexicanos.

Por último, declaramos que en congruencia con la filosofía institucional de ANEAS focalizada en el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades del personal de los

organismos operadores, se ha decidido apoyar la edición de la presente obra, pues considera que su lectura apoya el conocimiento de la realidad que viven cada una de las organizaciones a las que pertenecen los lectores del subsector de agua potable de la región.

*“Gobernabilidad y Gobernanza. De la teoría a la práctica. Aplicación a los servicios de Agua Potable y Saneamiento”*, es –sin lugar a dudas- un documento que trastocará el pensamiento de los cuerpos directivos de los prestadores de los servicios a los que les permitirá asociar la problemática dentro de su contexto para poner en marcha su propio modelo de transformación institucional.

**Ing. Roberto Olivares**

## Del Autor

Franz Rojas Ortuste, Doctor© en Gobierno y Políticas Públicas por el Instituto de Gobierno de la Universidad San Martín de Porres, Perú. Magister (M.Sc.) en Ingeniería Hidráulica e Ingeniero Civil por la Universidad Nacional Autónoma de México con la obtención de la medalla Gabino Barreda; Diplomados en Microfinanzas (2007) por la Universidad del Pacífico, Perú; en Gestión de Calidad (1997) por el Tecnológico de Monterrey, México y en Alta Dirección (1996) por la Universidad Iberoamericana, México.

Consultor en agua y saneamiento por más de dos décadas en países de América Latina: México, Ecuador, Paraguay, Honduras, Perú y Bolivia, tanto para el Banco Mundial, la cooperación alemana (GTZ) y empresas consultoras. Actualmente es el Coordinador del Programa de Medidas de Rápido Impacto para GTZ en Perú.

Asesor Principal en Institucionalidad y Políticas Sectoriales de GTZ en Bolivia (2000-2006). Superintendente de Saneamiento Básico -máxima instancia reguladora- por designación presidencial (2005). Coordinador General del Programa de Desarrollo del Marco Regulatorio del Sector Agua y Saneamiento en Bolivia (1998-2000). Gerente Nacional de Ingeniería y Normas Técnicas de la Comisión Nacional del Agua de México CONAGUA (1995-1998) y antes Subgerente de Estudios y Proyectos (1991-1994).

Autor principal de los libros "*Hacia modelos de gestión sostenibles en agua potable y saneamiento*" presentado en plenaria en el 4to Foro Mundial del Agua (México, mayo 2006); "*Fortaleciendo Capacidades: la experiencia del PMRI*" (Septiembre 2008). Coautor de la propuesta de política sectorial de agua y saneamiento del Banco Mundial en el libro "*Bolivia: for the well-being of all*" (2006). Autor de más de 50 publicaciones en diversas revistas especializadas y en Memorias de Congresos y ha dictado conferencias magistrales y específicas en sedes de organismos internacionales y en diversos países de América Latina.

## Contenido

<b>PREFACIO</b>	<b>1</b>
<b>Del Autor</b>	<b>4</b>
<b>Lista de Cuadros</b>	<b>7</b>
<b>Lista de Figuras</b>	<b>8</b>
<b>JUSTIFICACIÓN</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 1. GOBERNABILIDAD Y PODER</b>	<b>15</b>
1.1 Génesis del término Gobernabilidad	15
1.2 Poder y Gobernabilidad: ¿ahistóricos?	18
1.3 Buen Gobierno y Democracia	22
1.4 Sobre el Estado y la Sociedad	27
1.4.1 Ideas básicas sobre el Estado	27
1.4.2 En torno a la Sociedad Civil	29
1.4.2.1 Transformaciones de la sociedad civil	31
<b>CAPÍTULO 2. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA</b>	<b>33</b>
2.1 Gobernabilidad en la democracia representativa	33
2.2 Aproximación epistemológica a la gobernabilidad	35
2.3 Legitimidad y Eficacia	43
2.3.1 En torno a la legitimidad	44
2.3.2 Sobre la Eficacia	48
2.3.3 La necesaria complementariedad	49
2.4 Causas de crisis en la Gobernabilidad	51
2.5 Grados o niveles de gobernabilidad	55
2.6 Gestión de la gobernabilidad	56
<b>CAPÍTULO 3. GOBERNANZA</b>	<b>60</b>
3.1 Enfoques de la Gobernanza	60
3.2 Gobernanza y Políticas Públicas de Calidad	66
3.3 Componentes de la Gobernanza	68
3.4 La Gobernanza Corporativa	69
<b>CAPÍTULO 4. GOBERNABILIDAD EN LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO</b>	<b>71</b>
4.1 Importancia en el contexto sectorial	71
4.2 Sostenibilidad y Gobernabilidad	73

4.2.1 Institucionalidad _____	74
4.2.2 Políticas y estrategias sectoriales _____	75
4.2.3 Modelos de Gestión y el tamaño adecuado _____	78
<b>4.3 Gestión de la Gobernabilidad en los Servicios _____</b>	<b>83</b>
4.3.1 Análisis de actores _____	84
4.3.2 Relacionamiento estratégico _____	87
4.3.2.1 Reconfigurando el Área de Atención al Usuario _____	90
4.3.2.2 Políticas de Información y Comunicación _____	92
4.3.2.3 Programa de Comunicación y Relaciones Públicas _____	96
4.3.2.4 Responsabilidad Social: Programa de Educación Sanitaria _____	98
<b>CAPÍTULO 5. GOBERNANZA EN LOS SERVICIOS _____</b>	<b>102</b>
<b>5.1 Evaluación de la Gobernanza en Prestadores _____</b>	<b>102</b>
<b>5.2 Del Gobierno Corporativo _____</b>	<b>108</b>
5.2.1 Código de Buen Gobierno Corporativo _____	113
<b>5.3 Del Nivel Gerencial _____</b>	<b>116</b>
<b>5.4 Hacia una Gestión Neopública _____</b>	<b>117</b>
5.4.1 Políticas de Recursos Humanos _____	118
5.4.2 Políticas de Administración de Conflictos _____	118
5.4.3 Políticas de Calidad _____	120
5.4.4 Convenio de Resultados _____	121
5.4.5 Fortalecimiento de Capacidades _____	122
5.4.6 Rendición de Cuentas y Transparencia _____	124
<b>CAPITULO 6. MEDICIÓN DE LA GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA EN AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO _____</b>	<b>127</b>
<b>6.1 Descripción de los factores para el cálculo de la gobernabilidad _____</b>	<b>127</b>
6.1.1 Nivel de Legitimidad _____	127
6.1.2 Eficacia _____	132
<b>6.2 Descripción de los factores para el cálculo de la gobernanza _____</b>	<b>137</b>
<b>6.3 Integración de indicadores: hacia el benchmarking _____</b>	<b>141</b>
<b>CAPÍTULO 7. POLÍTICA SECTORIAL Y GOBERNABILIDAD. APLICACIÓN AL CASO PERUANO _____</b>	<b>145</b>
<b>7.1 Evaluación de la Gobernabilidad y Gobernanza _____</b>	<b>145</b>
7.1.1 Medición de la gobernanza _____	146
7.1.2 Medición de la legitimidad _____	148
7.1.3 Medición de la eficacia _____	149
<b>7.2 Resultados del análisis _____</b>	<b>151</b>
<b>CAPÍTULO 8. CONCLUSIONES _____</b>	<b>153</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA _____</b>	<b>156</b>

## Lista de Cuadros

Cuadro 1. Aproximaciones a la definición de gobernabilidad _____	37
Cuadro 2. Gobernabilidad, Estado y Sociedad _____	38
Cuadro 3. Bolivia. Crítica a la Política Nacional de Compensación _____	77
Cuadro 4. Análisis de Actores Estratégicos _____	85
Cuadro 5. Plan de Acción para Aprobación del Plan de Inversiones y Tarifas resultantes	85
Cuadro 6. Perú. Tarifas deflactadas en los servicios de agua potable y alcantarillado ____	89
Cuadro 7. Actividades del área de Relaciones Públicas y Comunicación _____	98
Cuadro 8. Perú. Personal en planilla y con contrato eventual en Prestadores de agua _	104
Cuadro 9. Desarrollo de procesos judiciales laborales en un Prestador de agua _____	105
Cuadro 10. Procesos judiciales laborales activos en Prestadores seleccionados _____	105
Cuadro 11. Diez aspectos que el Director debe observar _____	112
Cuadro 12. Ficha de Capacitación _____	122
Cuadro 13. Resumen del Plan de Capacitación _____	123
Cuadro 14. Factores para medir la gobernanza _____	142
Cuadro 15. Factores para medir la legitimidad _____	142
Cuadro 16. Factores para medir la eficacia _____	143
Cuadro 17. Ranking en materia de gobernabilidad _____	143
Cuadro 18. Factor: Permanencia gerencial _____	147
Cuadro 19. Factor: conflictividad organizacional _____	147
Cuadro 20. Indicador: Gobernanza _____	147
Cuadro 21. Factor: aceptación social del ajuste tarifario _____	148
Cuadro 22. Factor: índice de reclamos _____	149
Cuadro 23. Indicador: Nivel de Legitimidad _____	149
Cuadro 24. Factor: índice de continuidad _____	150
Cuadro 25. Factor: nivel de agua facturada _____	150
Cuadro 26. Indicador: Eficacia _____	151
Cuadro 27. Resultados del cálculo de gobernabilidad _____	151

## Lista de Figuras

Figura 1. Crisis de legitimidad _____	47
Figura 2. Relación entre legitimidad y eficacia _____	50
Figura 3. Grados de la gobernabilidad _____	56
Figura 4. Niveles de análisis y campos de acción en torno a la gobernabilidad _____	58
Figura 5. Páginas web sobre “governance” y gobernabilidad _____	62
Figura 6. Economía de escala en empresas de agua potable _____	80
Figura 7. Perú. Percepción de satisfacción de la calidad del servicio _____	88
Figura 8. Perú. Relación entre tarifa deflactada y la tarifa del año anterior _____	89
Figura 9. Perú. Percepción de satisfacción en la atención al Usuario _____	91
Figura 10. Perú. Densidad de reclamos por cada mil conexiones de agua _____	91
Figura 11. Material de comunicación de los Prestadores _____	97
Figura 12. Participación activa del prestador en ferias y eventos públicos _____	97
Figura 13. Promotores voluntarios (vecinos capacitados en EDUSAN) _____	100
Figura 14. Educación Sanitaria en escuelas _____	100
Figura 15. Educación Sanitaria en barrios y mercados _____	101
Figura 16. Rotación del personal gerencial en Prestadores seleccionados _____	103
Figura 17. Perú. Proporción de Juicios activos entre empleados en planilla _____	106
Figura 18. Perú. Inflación acum. versus ajuste remunerativo en personal de confianza _____	106
Figura 19. Proporción de Profesionistas respecto al total de empleados _____	107
Figura 20. Perú. Audiencias Públicas para la exposición de tarifas propuestas _____	125
Figura 21. Perú. Participación de oradores en las Audiencias Públicas para tarifas _____	125
Figura 22. Perú. Asistentes en las Audiencias Públicas para tarifas _____	126
Figura 23. Resultado del cálculo de gobernabilidad _____	152

## JUSTIFICACIÓN

La gestión de los servicios de agua potable y saneamiento implica varias disciplinas. En la década de los setenta y ochenta se consideró que era suficiente con garantizar los aspectos técnicos y operativos: brindar agua en cantidad suficiente y en calidad físico química y microbiológica adecuada. En este sentido, el perfil de los gerentes y cuadros de conducción debía orientarse al del ingeniero experto en diseños y construcción de sistemas de agua y alcantarillado dado el evidente rezago en cobertura del servicio. En años posteriores, se evidenció que este perfil y esta manera de administrar los servicios de agua potable derivó en alta insolvencia financiera y cuestionable calidad en la prestación de los mismos, por lo cual el perfil se orientó a mejorar los aspectos comerciales, cobró importancia el mejorar la facturación y cobranza, reducir la morosidad, y ahí toma particular relevancia los métodos para la fijación de tarifas, mostrando un primer nivel de conflicto con las autoridades locales o regionales, que también comenzaban a asumir el liderazgo local y a gestionar servicios nuevos para ellos; en este contexto, las autoridades locales concebían a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento como un servicio colateral a su gestión, y como tal y dependiendo de la orientación de la gestión municipal o regional, a la tentación de que, a mayor populismo menor preocupación por la sostenibilidad financiera y económica de los prestadores; en muchos casos los prestadores se desarrollaron bajo modelos desconcentrados o descentralizados, pero siempre manteniendo como cabeza directiva la autoridad local. La gestión patrimonialista acompañó América Latina hasta fines de la década de los ochenta.

En la década de los noventa se cuestiona el modelo y se considera que la única opción para despolitizar los servicios de agua potable y saneamiento es promoviendo la participación privada integral o parcial, surgen los modelos de concesión, los modelos BOT (construir-operar-transferir) y en menor medida los contratos de gestión. Se genera un auge en el tema y los textos de política sectorial de vanguardia de esas fechas apuntan a su promoción como el modelo ideal, el paradigmático; en suma, se aplica el enfoque neoliberal expresado en la gestión de servicios públicos, congruente con las políticas y recomendaciones emanadas del Consenso de Washington.

Sin embargo, a comienzos del presente siglo y con una década de experiencia en la promoción de modelos privados, surge una posición dicotómica como consecuencia de resultados ambivalentes en materia de participación privada; en efecto, algunas experiencias han sido y siguen siendo exitosas, otras han fenecido y existen varias interpretaciones sobre las cancelaciones anticipadas en países como Bolivia, Ecuador, Argentina; en otros países y como punto intermedio, la participación privada no se ha expandido tal como había sido previsto en los planes de desarrollo sectoriales (Perú y México por ejemplo). En esta perspectiva, surgen además cuestionamientos de partidos políticos, de organismos no gubernamentales internacionales y nacionales, de asociaciones tanto civiles como sociales que critican el modelo privado, y ejercen presión hacia los tomadores de decisión. Por todo ello, a la fecha existe demanda por

lograr mayor consenso en las políticas públicas, por discutir y evaluar opciones alternas, en suma, de soluciones que aumenten la legitimidad sin descuidar la eficacia.

En la coyuntura actual, existen servicios atendidos por privados, sean más corporativos o más del tipo emprendedor local, y coexisten los servicios atendidos por la administración pública, en unos casos con cierto enfoque neopúblico caracterizado por ciertas experiencias del lado empresarial (convenios por resultados, indicadores de desempeño y otros).

En prospectiva, es posible que la participación privada de la década 2010-2020 se desarrolle y expanda en algunos países de América Latina, que demandará fortalecer las estructuras regulatorias, campo en el que también existen muchos retos por delante. En otros países, previsiblemente los más, habrá una composición de mayoría de operadores públicos y en menor medida operadores privados, y ambos sujetos a regulación y a la comparación de indicadores, que en suma vislumbran una política sectorial en la cual se asuma que la prestación del servicio puede ser brindada tanto por privados como públicos, con exigencia similar en el cumplimiento de parámetros e indicadores, emulando la competencia mediante la efectiva regulación en un servicio con característica de monopolio natural. Finalmente, algunos países consolidarán los principios establecidos en sus novísimas constituciones políticas del Estado, que prohíben cualquier forma de gestión privada en los servicios de agua potable y saneamiento (casos de Bolivia y Ecuador).

En este entorno, la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento no puede ser concebida como un tema meramente técnico, ni tampoco es suficiente si se añade la visión comercial para darle sostenibilidad financiera y económica. Es preciso incorporar elementos de la ciencia política, porque se trata de servicios básicos y esenciales cuya ausencia es indicador inequívoco del nivel de pobreza –los indicadores NBI o IOH<sup>1</sup> son dos de ellos-, servicios que recientemente han sido declarados como Derecho Humano, servicios en los que existe un alto componente social, en los que también, debido a su alta sensibilidad social es posible movilizar grandes grupos sociales, con resultados que pueden poner fácilmente en cuestionamiento la permanencia de las autoridades municipales o incluso regionales, y en algún caso, hasta la estabilidad nacional. No exageramos, la rescisión al contrato de concesión de los servicios de agua potable y saneamiento en La Paz y El Alto en Bolivia fue antecedida de una conmoción civil y social que puso en vilo al Estado mismo en el año 2005.

Por su parte, las entidades prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento son, como toda organización, entes vivos y dinámicos, que brindan servicios altamente sensibles social y políticamente, y como tal expuestos a la injerencia política local o regional, e inclusive a políticas públicas de corte populista en el ámbito nacional. Del otro lado, estos servicios también están expuestos a la presión social, a grupos organizados y partidos políticos locales que pueden movilizar la insurgencia con o sin fines legítimos, y conducir a la anomia.

---

<sup>1</sup> Se refiere al índice de Oportunidades Humanas propuesto por un grupo de investigadores del Banco Mundial.

Por ello, la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento exige, en el nuevo siglo y en la nueva década, adecuada gestión de la gobernabilidad y la gobernanza - cuyos términos son ampliamente tratados en el texto-, baste adelantar que se trata de la interacción dinámica, vívida entre Estado y Sociedad, entre prestador y su entorno, y además, está la manera de gobernar, de dirigir e implementar sus políticas y orientar sus decisiones.

Lima, octubre de 2010

## INTRODUCCIÓN

La primera pregunta que surge es si un servicio público como el de agua potable y saneamiento –que sugiere pertenecer al ámbito técnico ingenieril- tiene relación con un término polisémico, multidimensional y muy utilizado en los últimos años: gobernabilidad.

En efecto, tanto gobernabilidad como gobernanza aparecen con mayor frecuencia cuando se refieren a aspectos relacionados con la eficiencia, eficacia o efectividad de la administración pública, o a la credibilidad, legitimidad o estabilidad del Estado, y más recientemente a la interrelación y grados de consensos con grupos organizados o informales de la Sociedad, que configuran en suma los actores estratégicos de cualquier comunidad política.

Prats, el investigador del Instituto catalán advierte<sup>2</sup>:

***La “gobernabilidad” parece el nuevo compendio de las ciencias sociales. Frente a la desconfianza inicial por la palabra, a partir de cierto momento [pareciera que] todo es gobernabilidad: asegurar mayorías parlamentarias a los presidentes, construir consensos y coaliciones, fortalecer el sistema electoral y de partidos políticos, asegurar la suficiencia financiera del Estado, reordenar sus relaciones con los poderes descentralizados, reformar la policía y el ejército, introducir la nueva gestión pública, fortalecer el poder judicial y el estado de derecho, garantizar los derechos humanos, prevenir y gestionar conflictos y desastres, proveer bienes públicos...***

En efecto, existe abundante investigación que plantea definiciones en las que ambas sugieren ser indistintas o sinónimas con ciertas características sutiles, mientras que otra literatura las define con significativa diferencia pero asignando atributos que en unos textos aparecen asociados a un término y en otra literatura son atribuidos al otro concepto, generando mayor confusión en su comprensión y aplicación.

El libro cubre dos campos, en primera instancia responde a la necesidad de aclarar conceptos, y en función a la reflexión epistemológica, su aplicación práctica en los servicios de agua potable y saneamiento. En efecto y atendiendo la primera parte, las imprecisiones que se escuchan frecuentemente son:

- a) La gobernabilidad y la gobernanza son conceptos similares, se usan indistintamente. Tal pareciera que diversos organismos internacionales promueven esta idea, al utilizar la palabra “*governance*” cuando publican en inglés y “gobernabilidad” cuando lo hacen en español.
- b) La gobernabilidad se refiere a las acciones que hace el Estado –o el Prestador o el sujeto de análisis- hacia afuera, es decir hacia la sociedad civil o hacia los usuarios si se trata de servicios públicos. En cambio, la gobernanza se refiere a

---

<sup>2</sup> Prats, Joan, “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, Revista Instituciones y Desarrollo, N. 10, Instituto Internacional de Gobernabilidad, España, Octubre 2001. *La palabra en corchete es del autor.*

las acciones que se realizan exclusivamente hacia adentro, sea en las esferas de gobierno, o al interior de la organización que es sujeto del estudio.

- c) La gobernabilidad se refiere a la capacidad del Estado –o del Prestador- en tanto que la gobernanza se refiere al relacionamiento de las redes sociales, civiles, políticas que interactúan fuera del Estado.

Por estas razones, se considera que antes de emprender el análisis, reflexión y propuesta sobre la gobernabilidad y gobernanza en servicios de agua potable y saneamiento, es imprescindible adentrarse en la filosofía política, es decir en la exploración de la génesis de ambos términos, sus diversas interpretaciones y usos, su construcción vivificante, que posibilite, al final, concluir si efectivamente son términos similares, si son opuestos, o son complementarios.

Para tal efecto, el Capítulo 1 discute el concepto de gobernabilidad y su afinidad con el concepto del poder político, que conlleva a reflexionar si este concepto existe desde tiempos inmemorables –por tanto ahistórico- o si la gobernabilidad está asociada a la prevalencia de gobiernos representativos, es decir, a una esfera donde la forma de gobierno es y debe ser la democracia. Se describe el concepto de “buen gobierno” y con ello, a la clarificación de dos conceptos necesarios: Estado y Sociedad Civil; en efecto, la definición de Estado puede ser descrito de diversas maneras desde el punto de vista politológico, sociológico, de las relaciones internacionales o desde la perspectiva jurídica; de manera similar sucede con la Sociedad Civil, término frecuente en los servicios públicos cuando se refiere a la interacción con los usuarios o cuando se busca definir su representación en los organismos colegiados de prestadores de servicios públicos. Por ello, se describen las dimensiones de la sociedad civil: a) individualismo, b) privacidad, c) mercado, d) pluralismo y e) clase. Finalmente, se describen las transformaciones de la Sociedad que son particularmente importantes para definir quiénes son los actores o interlocutores válidos, y entre ellos, la corporatización como uno de los fenómenos.

En el Capítulo 2 se profundiza el concepto de gobernabilidad en gobiernos representativos, democráticos, y se efectúa una aproximación epistemológica según connotados investigadores, que posibilita establecer el concepto utilizado en el presente texto. Es, a partir del mismo, que se definen sus componentes: legitimidad y eficacia, y se discute si éstos pueden ser alcanzados de manera independiente, o si por el contrario son mutuamente necesarios, y en su caso, si uno de ellos precede al otro, es decir si uno es consecuencia del anterior. Con base en lo anterior, se describen las causas de la crisis de gobernabilidad, así como los grados o niveles de la misma, para finalmente emitir recomendaciones de carácter genérico para la gestión de la gobernabilidad.

El Capítulo 3 sigue la secuencia metodológica del capítulo anterior. Describe los enfoques más representativos del concepto de gobernanza, desde la nueva gestión pública y desde las relaciones internacionales o globales -nueva teoría de la gobernanza-. En esta medida, se reflexiona sobre la relación entre gobernanza y políticas públicas de última generación, que algunos autores denominan “políticas de calidad”. Es, a partir de la definición adoptada en el presente texto, que se describen -

de manera similar a la gobernabilidad-, los componentes de la gobernanza. Para delimitar la comprensión de conceptos, se describe la gobernanza corporativa, su génesis y su acepción en el denominado buen gobierno corporativo.

Por lo tanto, los tres capítulos descritos buscan la comprensión cabal de ambos términos para disipar interpretaciones imprecisas o confusas. En esta medida, es posible incursionar en su adecuada aplicación en los servicios de agua potable y saneamiento, que ocupa los capítulos siguientes y las dos terceras partes del documento presentado.

El Capítulo 4 se dedica plenamente a la gobernabilidad en el ámbito sectorial, tanto al nivel macro u holístico como al nivel operativo destinado a la prestación misma de los servicios. Para tal efecto, se destacan los elementos que justifican la importancia del análisis de la gobernabilidad en el contexto sectorial, así como la estrecha relación entre sostenibilidad y gobernabilidad, sentando las bases de tres elementos centrales: institucionalidad; políticas y estrategias sectoriales; y modelos de gestión y su tamaño adecuado. En el nivel operativo, que corresponde a la gestión por parte de la entidad prestadora, el capítulo establece criterios para el análisis de los actores clave, así como las políticas, programas y acciones necesarias para establecer un relacionamiento estratégico con grupos de interés y la población usuaria en general.

Por su parte, el Capítulo 5 se aboca a la gobernanza en los servicios de agua potable y saneamiento. Se presentan varios referentes extraídos de la práctica profesional, que permiten plantear principios y criterios para el ejercicio del buen gobierno, desde la conformación, roles y funciones del nivel directivo, las características del perfil del nivel gerencial y se concluye el capítulo con una serie de recomendaciones que se inscriben en el enfoque neopúblico (*NPM por sus siglas en inglés*).

El Capítulo 6 establece una propuesta pionera para el cálculo tanto de la gobernabilidad como la gobernanza en los servicios de agua potable y saneamiento, mediante la formulación de indicadores de gestión y los factores o índices que los componen. La medición de indicadores por cada entidad prestadora ofrece un escenario donde se puede establecer, posteriormente, un sistema de benchmarking, y de esta manera, que tanto el regulador sectorial como eventualmente un “control social” puedan disponer de elementos, transparentes e idóneos para conocer el desarrollo y evolución de la entidad prestadora.

El Capítulo 7 ofrece la cuantificación de los indicadores de gobernabilidad y gobernanza aplicados a nivel sectorial, con la finalidad de evaluar la política pública en un periodo específico, en este caso el que corresponde en el Perú al cambio de modelo centralista de la década de los 80's hacia la descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento implementada a nivel municipal (1996-2008), que orienta un nuevo escenario para su posible aplicación en otros países de América Latina, y evidencia su importancia para la gestión efectiva de los servicios. En esta medida, podrá concluirse si una determinada política fue efectiva, y en su caso y de manera más relevante aun, redefinir la orientación y alcance de las políticas públicas, hacia un sector que hoy por hoy exige la universalidad en el acceso de los servicios, que éstos se inscriben en la justicia social... acaso en una deuda moral.

# CAPÍTULO 1. GOBERNABILIDAD Y PODER

## 1.1 Génesis del término Gobernabilidad

*Para averiguar lo que significa cordura, quizá deberíamos investigar lo que está sucediendo en el campo de la locura. Para comprender lo que significa legalidad, lo que pasa en el campo de la ilegalidad. Y, para comprender en qué consisten las relaciones de poder, quizá deberíamos analizar las formas de resistencia y los intentos hechos para disociar estas relaciones.*

**Michel Foucault, El Sujeto y el Poder**

Tal parece que antes de referirse a gobernabilidad fue mejor intuida la asunción de la denominada crisis de gobernabilidad, o la ingobernabilidad misma. Su internalización en el contexto político y sociológico ha sido por demás interesante.

Al término de la segunda guerra mundial se gestan los Acuerdos de Bretton Woods<sup>3</sup> y el renacimiento del denominado Estado de Bienestar (Welfare State) como búsqueda de un proceso de desarrollo en los países. Si bien los orígenes del “Estado de Bienestar” datan del último cuarto del siglo XIX en la Alemania de Bismark (1871-1890), y posteriormente en el gobierno de Weimar (1919-1934), es después de la segunda guerra mundial que se renueva el concepto en un matiz considerado “moderno”.

Se atribuye la denominación de Estado de Bienestar a William Temple, Arzobispo de Canterbury, como contraposición al Estado de Guerra (*warfare state*) para describir las políticas keynesianas de posguerra adoptadas por la mayoría de los países desarrollados.

El “Estado de Bienestar” se entiende como la búsqueda por equilibrar desviaciones de las fuerzas del mercado en al menos tres direcciones: a) garantizando a los individuos y las familias un ingreso mínimo independientemente del valor de su trabajo en el mercado, b) limitando el grado de inseguridad, que permita a los individuos y las familias poder enfrentarse a ciertas ‘contingencias sociales’ como las enfermedades, la vejez o el desempleo, y c) asegurando que a todos los ciudadanos, sin distinción de clase, se les ofrezca los mejores estándares disponibles según la variedad acordada de servicios sociales<sup>4</sup>.

Claus Offe describe<sup>5</sup> *“El Estado de Bienestar ha sido el resultado combinado del reformismo socialdemócrata, el socialismo cristiano, élites políticas y económicas conservadoras ilustradas, y grandes sindicatos industriales, que fueron las fuerzas más importantes que abogaron en su favor y otorgaron esquemas más amplios de seguro obligatorio, leyes sobre protección del trabajo, salario mínimo, expansión de servicios sanitarios y educativos y alojamientos estatalmente subvencionados, así*

---

<sup>3</sup> En estos Acuerdos se conviene la creación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, y el uso del dólar como moneda internacional.

<sup>4</sup> Pérez Nieto Enrique, “El estado de Bienestar y las Políticas Públicas”, en Pérez Sánchez, Margarita, “Análisis de las Políticas Públicas”, Universidad de Granada, España, 2006.

<sup>5</sup> Offe, Claus “Contradicciones en el Estado de Bienestar”. Madrid, Alianza, Cap. VII, 1990.

*como el reconocimiento de los sindicatos como representantes económicos y políticos legítimos del trabajo..."*

Foucault expone la concepción de este Estado protector, a partir del concepto del enfoque del Poder del Estado. Foucault compara este **poder del Estado** con el poder pastoral cristiano, al señalar las características de este último y luego su símil con el primero. Para Foucault<sup>6</sup>, el cristianismo es la única religión que se organizó como Iglesia, y como tal, postula que ciertos individuos, en virtud de su calidad religiosa, pueden servir a otros. Añade:

- 1) *Es una forma de poder cuyo objetivo último es asegurar la salvación individual en el otro mundo.*
- 2) *El poder pastoral no es meramente una forma de poder que ordena; también debe estar preparado a sacrificarse por la vida y la salvación del rebaño. En ello se distingue del poder soberano, el cual exige el sacrificio de sus súbditos para salvar el trono.*
- 3) *Es una forma de poder que no sólo se preocupa por toda la comunidad, sino por cada individuo particular, durante toda su vida.*
- 4) *Esta forma de poder no puede ejercerse sin conocer el pensamiento interior de la gente, sin explorar sus almas, sin hacerlos revelar sus secretos más íntimos. Ello implica el conocimiento de la conciencia y la habilidad de guiarla.*

Foucault continúa comparando al Estado, al poder político, como el poder pastoral, con la diferencia de que no se trata de guiar a la gente a su salvación en el otro mundo, sino más bien, de salvarla en éste<sup>7</sup>. Salvación significa entonces salud, bienestar (riqueza, nivel de vida), seguridad, protección; las metas "mundanas" reemplazan a las metas religiosas del pastorado tradicional.

Este "Estado de Bienestar" tuvo su auge en lo que se denomina la expansión del modelo capitalista, es decir en el periodo entre 1950 a 1970. No obstante, el "Estado de Bienestar" es puesto a prueba a principios de los setenta, años en los que se genera una crisis económica mundial caracterizada con el alza en los precios del petróleo que deriva en que la moneda estadounidense deja de ser el patrón mundial, la tasa de cambio fija se torna variable y otras monedas –que reflejan la importancia creciente de otras economías- comienzan a establecerse como referentes; en el ámbito político se suscita fuerte oposición al interior y fuera de Estados Unidos por la guerra en Vietnam.

También a fines de la década de los 60 se vive cambios a nivel mundial que llevaron al cuestionamiento del sistema de poderes, criticando a los países que mantenían territorios coloniales. Es también periodo de cambios interculturales; la reivindicación ciudadana de la minoría negra en los Estados Unidos; y en otras latitudes se da el impulso descolonizador. Por su parte, la Revolución Cubana había cobrado adeptos y los movimientos guerrilleros de izquierda emergieron en varios países de Latinoamérica.

---

<sup>6</sup> Foucault, Michel "El Sujeto y el Poder", Revista Mexicana de Sociología, Vol. 50, No. 3 (Jul-Sept, 1988) México, 1988, pp-9.

<sup>7</sup> Foucault, Michel, Ibidem.

Es también la época posterior a los movimientos sociales del 68 que remecieron en Francia al igual que en México y en otras latitudes. La crisis de mayo del 68 en Francia surge al término de una década de prosperidad económica sin precedentes. Sin embargo, un año antes se manifestaban síntomas de un deterioro de la situación económica; el número de desempleados alcanzaba en 1968 a los 500.000; la juventud se veía particularmente afectada, y las circunstancias habían llevado al gobierno a crear en 1967 la Agencia Nacional para el Empleo, primer organismo francés para el empleo. En 1968, dos millones de trabajadores en Francia cobraban el salario mínimo interprofesional, en suma, el bienestar no llegaba a todos, se asiste a la “crisis del Estado de Bienestar”.

En este contexto de crisis, se encarga a un grupo de expertos el análisis y propuesta de acción. Surge el denominado Informe Trilateral en 1975<sup>8</sup>, que incorpora en su título un nuevo término: gobernabilidad. En el informe, se incorpora la denominación “*crisis de gobernabilidad*” como alternativa a una posible denominación de “*crisis de legitimidad*”.

La introducción de este informe es preocupante, cuando se manifiesta que las políticas de seguridad militar deben revisarse al igual que el sistema económico de postguerra basado hasta ese tiempo en la preeminencia del dólar estadounidense, y preguntan<sup>9</sup>:

*“Lo que está en duda ahora, no son sólo las políticas económicas y militares, sino las instituciones políticas heredadas del pasado. ¿Es la democracia política, como existe ahora, una forma viable de gobierno para los países industrializados de Europa, Norte América y Asia?”*

Y afirman<sup>10</sup>:

*“Las demandas hacia el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca. Este parecería ser el dilema central de la gobernabilidad democrática que se ha manifestado en sí en Europa, Norte América y Japón en los setentas”.*

Finalmente, en el capítulo V del informe, se presentan cuatro disfunciones en las democracias:

- 1) Deslegitimación de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo;
- 2) Sobrecarga del Estado, relacionado con una mayor participación ciudadana en los asuntos políticos;

---

<sup>8</sup> Crozier, M., Huntington, S. & Watanuki, J., “The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission”, University Press, New York, 1975.

<sup>9</sup> What are in doubt today are not just the economic and military policies but also the political institutions inherited from the past. Is political democracy, as it exists today, a viable form of government for the industrialized countries of Europe, North America, and Asia?

<sup>10</sup> The demands on democratic government grow, while the capacity of democratic government stagnates. This, it would appear, is the central dilemma of the governability of democracy which has manifested itself in Europe, North America, and Japan in the 1970s.

- 3) Falta de agregación de los intereses ciudadanos y el declive y fragmentación de los partidos políticos;
- 4) Estrechez parroquialista en el Estado debido a las presiones populares y su incidencia respecto de las relaciones internacionales.

Norberto Bobbio<sup>11</sup> sigue en la línea de los analistas del informe trilateral al conceptualizar la ingobernabilidad como resultado de la desproporción entre las demandas que cada vez vienen de la Sociedad y la capacidad que tiene un sistema político y la autoridad para responder a las mismas. Señala que la demanda es un efecto inevitable de las democracias, acaso un efecto perverso, porque el régimen democrático es precisamente aquél que más que cualquier otro facilita, y en cierto modo requiere, la presentación de demandas por parte de los ciudadanos y los grupos. Plantea dos posibles “soluciones extremas” a la crisis de gobernabilidad:

1. Disminución de las demandas sociales, que es la solución autoritaria, que restringe la libre expresión de los actores sociales; o bien
2. El reforzamiento y la mejora del Estado en su capacidad de ofrecer servicios a la población: seguridad, educación, salud, seguridad social; que es la respuesta social-demócrata.

A partir del Informe Trilateral, el estudio de los procesos políticos y sociales, la capacidad de los gobiernos para diseñar e implementar políticas públicas, así como la respuesta formal o informal de las sociedades, ha sido motivo de análisis, de reflexión, donde el término “gobernabilidad” tiene un papel central, como concepto, cualidad, característica, que busca describir procesos dinámicos, acaso dialécticos, de acuerdos y disensos.

## ***1.2 Poder y Gobernabilidad: ¿ahistóricos?***

El poder puede ser definido como la capacidad de ejercer la voluntad de uno sobre el resto de las personas. El ejercicio del poder puede ser efectivo apelando al temor, a la manipulación, o bien a la persuasión; en suma, el poder puede ser ejercido mediante el uso de la fuerza o el uso de la razón.

Por otra parte, si la gobernabilidad es asumida, en una primera aproximación, como equivalente de “buen gobierno”, es evidente que se sostenga<sup>12</sup> que la gobernabilidad puede ser considerada ahistórica, es decir, ejercida desde tiempos primigenios. Lo anterior presupondría que el término ‘gobernabilidad’, más allá de su uso en el informe trilateral de la década de los setenta, en su aplicación práctica podría ser tan antiguo como la historia misma. Es necesario entonces explorar el concepto de poder y el de buen gobierno.

---

<sup>11</sup> Bobbio, Norberto, et.al “La crisis de la democracia y la lección de los clásicos”, Editorial Ariel, España, 1985.

<sup>12</sup> Tantaleán, Javier, “La gobernabilidad en la historia y la condición humana”, Instituto de Gobierno, Universidad San Martín de Porres, Lima, Perú, octubre de 2007.

El concepto de poder puede tener varias interpretaciones<sup>13</sup>:

- a) capacidad, facultad, potencia o posibilidad genérica de obrar, ya sea referida a las acciones humanas o a los hechos de la naturaleza;
- b) aptitud legal o convencional para ejercer todos o algunos de los derechos de otra persona y actuar por cuenta de ellas;
- c) acto escrito por el cual una persona confiere a otra la facultad de representarla;
- d) posesión, tenencia de una cosa;
- e) capacidad del ser humano de influir e inclusive de determinar la conducta ajena,
- f) resultado de una influencia psicológica que un actor o actores ejerce sobre otros.

El poder, como todo concepto multidimensional y complejo, tiene diversas interpretaciones a lo largo de la historia, que es importante retomar y ubicar en el contexto histórico-político, es decir en las diferentes relaciones entre los que gobiernan y los que son gobernados.

Para Maquiavelo (1469-1527), un extracto de su célebre libro<sup>14</sup> refleja su pensamiento sobre el poder:

*“El príncipe ha de conservar todo el poder en sus manos, estudiar lo que la gente quiere, ha de emplear la violencia con medida, y ha de mantener al pueblo contento, para lo cual, si es necesario, ha de instrumentalizar la religión, para conseguir sus fines políticos. También puede utilizar la censura para evitar que el pueblo se corrompa, y ha de proporcionarle educación cívica y amor a la patria. El príncipe ha de tener el apoyo del pueblo”.*

En el *Leviathan*, Hobbes (1588-1679) considera el poder que alguien tiene como “*sus medios presentes para obtener algún futuro y aparente bien*”. De esta manera, refleja que quien ejerce poder es aquel que utiliza su capacidad y recursos disponibles para alcanzar un objetivo deseable en el futuro, que conlleva a una interpretación sobre la factibilidad de ejercer manipulación.

Locke (1632-1704) en contraposición, estableció el poder concebido como una institución que, para ser legítima, supone el consentimiento de aquellos sobre los cuales se ejerce.

Weber (1864-1920) define el poder como “*la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad*”, por ello es congruente con Hobbes por el carácter intencional, impuesto, que además destaca la probabilidad de hacer valer esa voluntad a pesar de las resistencias que se encuentren, siendo el ejercicio de ese poder de fundamento diverso, y no necesariamente el de la legitimación.

---

<sup>13</sup> Moreno Rodríguez, Rogelio “Diccionario del Poder”, Buenos Aires, Argentina, 2005.

<sup>14</sup> Maquiavelo, Niccolò, “El Príncipe”, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1988.

No obstante, Weber distingue entre poder y autoridad siendo esta última una forma de dominación legítima, es decir de un “*poder aceptado socialmente*”. Autoridad entonces será un caso específico del poder, pudiendo ser de tres tipos:

- a) Autoridad tradicional, fundada en la fuerza de la costumbre que conduce a aceptar el mando de quienes la costumbre señala; está asociada a las creencias y prácticas aprobadas, transmitidas de una generación a otra.
- b) Autoridad legal-racional, que se fundamenta en las regulaciones y reglamentaciones formalmente instituidas y en los derechos a ejercer el mando que esas regulaciones establecen.
- c) Autoridad carismática, que descansa más bien en el reconocimiento o la atribución de condiciones o cualidades extraordinarias a algunos individuos a quienes se está dispuesto a seguir u obedecer (sacerdotes, pastores, jefes de partidos políticos, caudillos,...)

Esta clasificación será particularmente útil para tratar las implicaciones de la legitimidad, que será abordada más adelante

R.Tawney (1880-1962) indica que “*el poder se puede definir como la capacidad de un individuo o grupo de individuos para modificar la conducta de otros individuos o grupos en la forma deseada, y de impedir que la propia conducta sea modificada en la forma en que no se desea*”.

Para Parsons (1902-1979) el concepto de Poder “*se usa para referirse a la capacidad de una persona o grupo, para imponer de forma recurrente su voluntad sobre otros*”.

Hannah Arendt (1909-1975), connotada pensadora del siglo XX, sigue la línea de Locke, señalando que el poder sólo puede ser realmente efectivo si incluye el consentimiento de los gobernados, lo cual deviene en la necesidad de legitimidad. Para Arendt, la sobrevivencia del poder está ligada al grado de adhesión que logre generar y mantener en la ciudadanía. A diferencia de Weber, Arendt señala que “*el poder no es nunca una propiedad individual. El poder pertenece al grupo y sobrevive sólo en la medida en que el grupo permanece. Cuando se dice que alguien se encuentra ‘en el poder’, lo que se quiere decir es que su investidura de poder proviene de un cierto número de personas que lo autorizan a actuar en su nombre*”. En esta interpretación se encuentran bases claras de la relación cercana entre poder y buen gobierno, en aceptación consentida para ser gobernados, en legitimidad. Para Arendt, la tiranía representa el grado mínimo de poder.

Para Foucault (1926-1984), otro destacado pensador del siglo XX, el poder se debe explicar desde procesos más empíricos, partiendo de su opuesto, es decir, desde las resistencias al mismo. Para él, el poder no es una institución, no es una estructura ni una fuerza de la que dispondrían algunos, es el nombre que se le da a una situación estratégica compleja en una sociedad dada. Señala:

*“El ejercicio del poder no es simplemente una relación entre “parejas”, individuales o colectivas; se trata de un modo de acción de algunos sobre algunos otros...sólo existe el poder que ejercen “unos” sobre “otros”. El poder sólo existe en acto... y no es una*

*especie de consentimiento. En sí mismo no es renuncia a una libertad, transferencia de derechos, poder de todos y cada uno delegado a unos cuantos ....la relación de poder puede ser el efecto de un consentimiento permanente o anterior, pero no es por naturaleza la manifestación de un consenso”<sup>15</sup>.*

Apunta además que el ejercicio del poder no puede prescindir de la violencia y a su vez del consenso, y con frecuencia de ambos a la vez. En sí mismo, el ejercicio del poder no es una violencia a veces oculta; tampoco es un consenso que implícitamente se prorroga. Es un conjunto de acciones...incita, induce, seduce, facilita o dificulta; amplía o limita, vuelve más o menos probable; de manera extrema, constriñe o prohíbe de modo absoluto; con todo, siempre es una manera de actuar sobre sujetos actuantes<sup>16</sup>.

Jürgen Habermas (1929- ) va en la línea de Weber; en el poder, se impone la voluntad de uno sobre otro.

En resumen, para Hobbes, Weber, y Habermas, por citar algunos, el poder se ejerce, aunque para Weber la “autoridad” es una forma de poder socialmente aceptada. En cambio, para Locke y Arendt, el poder se aplica en la medida de su aceptación, del consentimiento de los sujetos libres, de las personas que autorizan a actuar en su nombre.

En esta perspectiva y siguiendo el razonamiento foucaultiano, **no puede haber sociedad sin relaciones de poder**, estas relaciones han existido y existirán; pero lo anterior no significa que las relaciones vigentes sean inmutables, ni tampoco que las que existen [o las nuevas] tengan la misma intensidad. Por ello, la relación de poder puede ser cambiada, modulada, transformada.

Para quienes se inscriben en la idea de que el poder es el ejercicio en el que se impone la voluntad de uno sobre los otros, aun con las resistencias encontradas, es posible entender que la historia humana ha estado marcada por ejercicios de poder desde la formación de las sociedades mismas y sus gobiernos, poder impuesto o concertado, y desde las estructuras de gobierno primigenias, pasando por las monarquías, dictaduras y las democracias, todas estas formas de gobierno tuvieron conceptos propios de ‘buen gobierno’, cuya relación entre Estado y Sociedad, entre gobernantes y gobernados, responde a contextos históricos, políticos, sociales y económicos muy distintos, por lo cual no deberían evaluarse con los criterios y mirada de la democracia representativa, que es hoy por hoy, el requisito básico para ensayar cualidades de “buen gobierno”.

Inclusive, en el siglo XX hay gobiernos que no han sido democráticos y que sin embargo fueron calificados como necesarios para el “buen gobierno”. Tal es el caso peruano en la década de los noventa, en la que sectores de la élite social y empresarial peruana, y directivos de organismos financieros y gobiernos extranjeros, justificaron y “comprendieron” el auto-golpe de abril de 1992 y el régimen cívico, militar, con el argumento que la respuesta autoritaria era la única que posibilitaba una salida a la crisis de representación de los partidos políticos y en general a la

---

<sup>15</sup> Foucault, Michel, op.cit. pp. 14

<sup>16</sup> Foucault, Michel, op.cit, pp. 15.

ingobernabilidad, en cuya explicación convergían además el conflicto armado con los grupos violentistas de Sendero Luminoso y el Movimiento revolucionario Tupac Amaru. En este caso concreto, el concepto de “buen gobierno” era enfocado con un contenido sustantivamente autoritario y, por lo tanto, no democrático<sup>17</sup>.

Con base en lo expuesto, es posible entender las razones por las que Tantaleán señala que la gobernabilidad o el “buen gobierno” debe –o puede- ser considerada ahistórico.

Sin embargo, si se considera que el buen gobierno es aquel que resulta del ejercicio del poder consentido –en la lógica de Arendt por ejemplo-, ni el gobierno de la aristocracia en la antigüedad, ni el monárquico de la edad media, pueden ser considerados ejemplos de buen gobierno, en cuyo caso la aseveración o validez de ‘ahistoricidad’ se pone a prueba.

### **1.3 Buen Gobierno y Democracia**

El ejemplo anterior (caso peruano de los 90) conduce a una hipótesis: *No toda gobernabilidad tiene que ser democrática. Hay criterios políticos, ideológicos y valorativos que dan definición conceptual, operativa y de acción política a la gobernabilidad.*

El criterio de buen gobierno es ideológica y de alto grado de relativismo histórico. Por ello, es comprensible que connotados historiadores hayan comparado, por su “grandeza conquistadora” sobre otras naciones, a figuras como Pachacútec en el periodo incaico, Alejandro Magno o Napoleón, ya que con seguridad cada uno de estos personajes tenía una peculiar manera de entender y practicar lo que Guamán Poma llamaba buen gobierno a principios del siglo XVII<sup>18</sup>.

El adjetivo “bueno” conduce inevitablemente en la fenomenología axiológica, y como tal, a la ética y moral. La ética, en la mirada de Aristóteles, hace referencia al hábito que el individuo desarrolla para ejercitar la virtud, mientras que la moral es el carácter, es la costumbre ejercitada. Tantaleán<sup>19</sup> refiere a Aranguren quien considera que moral alude a la “moral vivida” mientras que ética hace referencia a la “moral pensada”.

Maquiavelo sugería que, para ejercer un “buen gobierno”, el Príncipe no debería ser tan bueno, lo cual sugiere una paradoja en la lógica de la moral pensada; en efecto señalaba<sup>20</sup>:

*“El hombre que quiera en todo hacer profesión de bueno, fracasará necesariamente entre tantos que no lo son. De donde le es necesario al príncipe, que quiera seguir siéndolo, aprender a no ser [tan] bueno y utilizar o no este conocimiento según lo necesite”.*

¿Será este el principio excusa para los gobiernos totalitarios? o será que el poder político nubla el panorama, que sería congruente con la tendencia, infelizmente

---

<sup>17</sup> Tantaleán, Javier “La gobernabilidad en la historia y la condición humana” Instituto de Gobierno, Universidad San Martín de Porres, Apuntes, Lima, Perú, 2004, pp. 33

<sup>18</sup> Tantaleán Javier, Ibidem, pp. 35

<sup>19</sup> Tantaleán, Javier, Ibid. pp. 9.

<sup>20</sup> Maquiavelo, N, “El Príncipe”, Capítulo XV, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1988, pp.61-62.

humana y sociológica en la lógica rousseauiana, de que la sociedad, con su ciencia y arte, corrompe. Rousseau pensaba que el ser humano era bueno por naturaleza, lo que demostraba su estadio primitivo de “buen salvaje”, pero que el avance civilizador lo convertía procesalmente en menos bueno, es decir, iba corrompiendo su primigenia naturaleza bondadosa. Escribió, por 1754:

*"Pero si el progreso de las ciencias y de las artes no ha añadido nada a nuestra verdadera felicidad; si ha corrompido nuestras costumbres y si la corrupción de las costumbres ha atentado contra la pureza del gusto, ¿qué vamos a pensar de la multitud de autores elementales que han apartado del templo de las Musas las dificultades que impedían su acceso y que había sembrado la naturaleza como prueba para las fuerzas de aquellos que se vieran tentados de saber?... mientras que habría sido preferible que todos aquellos que no hubieran podido llegar lejos en la carrera de las letras se hubieran echado atrás en el umbral mismo y se hubieran lanzado al ejercicio de las artes útiles para la sociedad."*<sup>21</sup>

Y finalmente concluye, en este célebre discurso que le valió reconocimiento pero también severas críticas, que los hombres comunes permanezcan en su oscuridad, ya que para qué buscar la felicidad en la opinión de los otros si se puede encontrar en uno mismo...no hay necesidad de saber más...que se deje a otros el instruir a los pueblos en sus deberes...

Si este fuera el caso, ¿cuál será la visión de buen gobierno en Rousseau? La respuesta se traduce en el “Contrato Social”, su obra más conocida, en la que plantea una sociedad en el que se vuelva a un estado similar al que se tenía en el estado natural. Su célebre frase “*el hombre nace libre, pero en todas partes se encuentra encadenado*” expresa la asunción de que ese estado primitivo o natural no puede ya subsistir, por lo que no le queda otro medio, que formar por agregación un suma de fuerzas que no puede nacer más que del concurso de varios, por lo que finalmente propone una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado, y por lo cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca sin embargo más que a sí mismo, y permanezca tan libre como antes... esta solución es el Contrato Social.

El buen gobierno fue sin duda concebido antes del ejercicio de la democracia como modelo de gobierno. Un ejemplo se refleja en el ensayo de Federico II de Prusia (1712-1786), el rey músico, quien decía<sup>22</sup>:

*“Es necesario que el príncipe lleve sus asuntos personalmente...Un buen gobierno debe tener un sistema tan ordenado como un sistema filosófico; todas las medidas que se tomen deben ser razonadas, y las finanzas, la política y lo militar tienen que tender a un mismo fin: el fortalecimiento del Estado y el aumento del poder. Un sistema tiene que*

---

<sup>21</sup> Rousseau, J.J., “Discurso sobre las ciencias y las artes”, Gernika Editores, México, pp.18.

<sup>22</sup> Tantaleán, Javier, op.cit. pp. 11

*surgir de una cabeza, que debe ser la del soberano... el soberano es el primer servidor del Estado; se le paga bien para que mantenga la dignidad que corresponde a su puesto, pero se le exige que trabaje eficazmente por el bien del Estado y gobierne con atención, al menos los asuntos principales...”*

Un ejemplo por demás encomiable se encuentra en otro trabajo de Tantaleán y Vigier<sup>23</sup> que presenta un referente distinto de las acostumbradas del mundo de occidente: la propuesta de buen gobierno de un curaca<sup>24</sup> en la época de la Colonia española en América. Se relata que por 1562 se organizó un “congreso” en San Pedro de Mama, cerca de Lima, de varios cientos de señores curacas y diferentes grupos étnicos de la región central, que formó parte de un conjunto de asambleas regionales de jefes étnicos organizados por el dominico fray domingo de Santo Tomás, con autorización del Consejo Real de las Indias. El objetivo fue debatir y concertar sugerencias sobre el futuro de la sociedad y preparar una propuesta a su majestad Felipe II, que entre otras demandas señalaba:

- La supresión de las encomiendas de indios;
- El retiro de los asentamientos hispanos en tierras costeñas y andinas;
- Restitución de *‘todas las tierras, chacaras y otras heredades o posesiones... tomados e usurpados por los españoles’*

Esta agenda fue uno de los antecedentes de la Nueva Crónica y Buen gobierno de Felipe Huamán Poma de Ayala, de 1615, quien recoge mayoritariamente estas propuestas realizadas 53 años antes, y rectifica la sugerencia de que los hispanos abandonen el Reino de las Indias y más bien insinúa que las familias españolas se asienten mejor en la ciudades, pero se retiren del ámbito rural.

Con base en lo anterior, ¿es posible imaginar un “buen gobierno” sin democracia?

Para promover la reflexión, se recoge un ejemplo provocativo. Supóngase un gobernante autoritario que promulga leyes ruines y que la mayoría del pueblo las acepta...¿debe ser considerado buen gobierno? Aun más, en la lógica rousseauiana que señala<sup>25</sup> que *“un pueblo es siempre dueño de cambiar sus leyes, incluso las mejores, pues si le place causarse daño a sí mismo, ¿quien tiene derecho a impedirselo?”*

El ejemplo anterior presenta una posibilidad cierta, aunque relativista, ya que cuesta pensar que el total del pueblo acepte políticas contrarias a su bienestar, y sin duda más alejado de circunstancias actuales donde es cada vez creciente el consenso sobre los requisitos para un buen gobierno, incluso lo que se denomina “gobernanza global”.

---

<sup>23</sup> Tantaleán, Javier y Vigier, Pierre, “Gobernabilidad democrática, económica y social”, Lima-Asunción, Instituto de Gobierno, Proyecto Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, 2004.

<sup>24</sup> El curaca en los tiempos de la colonia fue el jefe político o administrativo de un territorio, que será un antecedente a los alcaldes o presidentes municipales actuales.

<sup>25</sup> Rousseau, J.J. “El contrato social”, Op.cit, Capítulo XII, División de Leyes, pp. 82.

Un ejemplo que cuestionó el modelo monárquico imperante en su tiempo es el de William Blackstone (1723-1780), cuyos escritos tuvieron influencia decisiva en el desarrollo de la Constitución de los Estados Unidos de América, quien apunta que el buen gobierno será aquel que surge del consentimiento; señala que *“el poder que viene del consentimiento de los pueblos supone necesariamente condiciones que hacen su uso legítimo, útil a la sociedad, ventajoso para la república, y que la fijan y la restringen entre unos límites, porque el hombre no debe ni puede darse enteramente y sin reserva a otro hombre, porque tiene un dueño superior por encima de todo, el único al que pertenece enteramente. Es Dios, cuyo poder es siempre inmediato sobre la criatura, que no pierde sus derechos jamás”*.

De esta manera, la democracia es el régimen que ya desde mediados del siglo XX fue el modelo en el que se asientan mejores condiciones para la libertad humana, para el derecho de disentir, y el respeto a la opinión del otro, en suma, para los derechos individuales y grupales. La democracia además fue el régimen vigente en la antigua Atenas no obstante la predilección por la denominada aristocracia defendida por Platón y Aristóteles, y en la primera mitad del siglo XIX fue considerada un estadio muy elevado, acaso inalcanzable. En efecto Rousseau la asumía demasiado perfecta, acaso privilegio divino:

*“No hay gobierno tan expuesto a las guerras civiles y las agitaciones intestinas como el democrático o popular, porque no hay ningún otro que tienda tan fuerte y continuamente a cambiar de forma, ni que exija más vigilancia y más valor para ser mantenido en la suya... Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres”<sup>26</sup>*

Los ejemplos anteriores sirven como marco para la reflexión en torno al buen gobierno y la democracia. Hoy en día, pensar en el buen gobierno al margen de la democracia, estimula el autoritarismo que sólo en el mejor de los casos puede apuntar a cierta eficiencia y eficacia de corto plazo, pero carente de legitimidad ciudadana que con el tiempo afecta la eficacia –la relación entre legitimidad y eficacia será tratada más adelante-. Por su parte, postular la democracia sin atender a los conceptos de buen gobierno, puede derivar en inestabilidad política, en anomia.

Bobbio señala que la democracia es un sistema que permite decidir quién decide por nosotros; es decir quien define las normas y políticas públicas en nombre y representación nuestra (función del Poder Legislativo) y quien las cumple (Poder Ejecutivo), o bien, quien obliga a cumplirlas (Poder Judicial). De una u otra manera ellos nos representan porque fueron designados a través de procesos aceptados por todos o la mayoría.

Sin embargo, las bondades de la democracia se ven contrapuestas con la creciente libertad de opinión, de reclamo y de exigencia, insertos en la frase todavía no definida pero intuitiva: ingobernabilidad. El Informe Trilateral se refiere a la Crisis de la democracia”, ¿será que este modelo de gobierno, de régimen que propugna los derechos con mayor claridad que otras formas de gobierno trae consigo su antítesis?

---

<sup>26</sup> Rousseau, J.J., “El Contrato Social”, Gernika Editores, México D.F., 3era edición 2004, pp. 102.

Tocqueville<sup>27</sup> en su visita a los Estados Unidos en el siglo XIX destacó la paradoja derivada del malestar permanente de las sociedades “más libres y menos desiguales” debido a su percepción [por tanto subjetiva] de condiciones de vida marcadas por ideales públicos muy exigentes; ¿más tienes, más quieres?.

La democracia del siglo XIX consideró que la unidad básica y última de cualquier sociedad es el individuo, libres, fraternos e iguales, y que entre éstos y el Estado no puede oponerse ninguna clase, etnia o grupo, debiendo canalizar sus demandas por intermedio de los partidos políticos.

Pero en el siglo XX la sociedad va tornándose compleja en la cual existen diferentes intereses de grupos socioeconómicos, étnico-raciales, multiculturales, de género, que reclaman diferencia pero igualdad. Los postulados primigenios del multiculturalismo que plantean políticas de igualdad y políticas de diferencia son asumidos por grupos minoritarios y por los grupos feministas, que deriva hacia acciones afirmativas (discriminación positiva) para compensar años de marginación. Tal es el caso de los grupos afroamericanos en Estados Unidos en la década de los sesenta (1960s), así como las Actas o Leyes sobre multiculturalidad en Canadá o Australia, y ejemplos varios en diversas partes del mundo.

Giacomo Marramao<sup>28</sup>, señala que la menor capacidad de intervención de las políticas estatales se debe, en parte, a la pérdida de la eficacia de los canales de representación tradicional, propios de una democracia basada en un sistema de partidos clásico, ya que “*han entrado en escena nuevas demandas e identidades colectivas, [que están siendo] inadecuadamente representadas por formas de organización política orientadas a acoger intereses estables y con base territorial, profesional o social definida*”. En esta constelación, la democracia enfrenta el reto de integrar nuevas formas de organización ciudadanas, además de tener que ajustar su sistema político [reforma política], en la lógica dialéctica que subsiste entre partidos políticos y sistemas electorales.

Por su parte, la democracia en América del Sur se estableció –al menos de manera sostenida- recién a principios de la década de los setenta, aunque tuvo corta vida pues coincidió con la crisis de gobernabilidad de los países desarrollados, que hacía un llamado a restringir las demandas sociales o aumentar la capacidad de los Estados, que muy probablemente influyeron en el regreso a regímenes de facto (gobiernos autoritarios), tales son los casos de Chile, Bolivia, Argentina, Perú, Paraguay, para citar algunos, como respuesta a situaciones de crisis y abogando la restitución del orden y la disciplina. La frase “**seguridad o libertad**” no deja de ser llamativa.

Aun en la década de los ochenta y noventa, reinsertos en regímenes democráticos, hubo situaciones de regreso al autoritarismo, como el caso peruano en 1992 referido con anterioridad. En este caso, la presunción de gobernabilidad tuvo un contenido sustantivamente autoritario y, por lo tanto, no democrático.

---

<sup>27</sup> Tocqueville, Alexis, “Reflexión sobre los orígenes de la Revolución francesa”, 1967; en Arbós y Giner, 1994, Op. cit., pp.7.

<sup>28</sup> En Camou, Antonio, “Gobernabilidad y Democracia”, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México, 2001, pp.43

Por ello, la gobernabilidad ha adoptado, en diversos documentos y estudios, la denominación de “gobernabilidad democrática” que distingue de aquella que puede darse en gobiernos no democráticos.

## **1.4 Sobre el Estado y la Sociedad**

*La Sociedad es creada por nuestras necesidades y el Estado por nuestra maldad.*

*Thomas Paine, citado por N. Bobbio*

La gobernabilidad, como se verá más adelante, implica una relación dinámica entre Estado y Sociedad, para lo cual es necesario incursionar en ambos conceptos y sus interpretaciones esenciales

### **1.4.1 Ideas básicas sobre el Estado**

Una de las definiciones clásicas de Estado es que éste es un concepto político que se refiere al conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado.

Referirse al Estado conlleva a la incursión en la filosofía política y la ciencia política, esto es investigar sobre la mejor forma de gobierno, o sobre la razón de ser del Estado, o los análisis sobre ética y política; del otro lado comprende el estudio de las variables explicativas sobre el comportamiento del Estado, con la abstinencia de juicios de valor que es la esencia de toda ciencia<sup>29</sup>. Por otra parte, la comprensión del Estado difiere según la teoría sociológica y también existe la acepción legal-jurídica, mediante la cual el Estado es una persona jurídica y como tal, una forma de organización.

En el campo ideológico, para el anarquismo el Estado es la estructura de poder que pretende tener el monopolio del uso de la fuerza sobre un territorio y su población, y que es reconocido como tal por los estados vecinos. Para los marxistas y socialistas, del nacimiento de la propiedad privada surge la división del trabajo, y con esta división la sociedad se divide en clases: la de los propietarios y de los desposeídos, y con esta división nace el poder político, el Estado, cuya función es precisamente mantener el dominio de una clase sobre otra, por lo cual cualquier Estado tiene un carácter de clase, es el aparato que tiene la fuerza legal y administrativa que ejerce los intereses de la clase social dominante; por lo tanto se aspira a la conquista del poder político por parte de la clase trabajadora, la destrucción del *Estado burgués* y la construcción de un necesario *Estado proletario* como paso de transición hacia el socialismo.

Por su parte, para el liberalismo y neoliberalismo, el Estado es el conjunto de instituciones destinadas a garantizar básicamente la libertad, la seguridad interna y externa y la justicia; por ello aboga por un Estado mínimo necesario; cuestiona el Estado proveedor de servicios, y el ejercicio de coacción que quita a unos individuos para dar a otros; propugna la lógica de mercado mediante la cual los agentes se auto-

---

<sup>29</sup> Bobbio, Norberto, “Estado, Gobierno y Sociedad”, Fondo de Cultura Económica, Duodécima impresión, México, 2006, pp. 71,72.

regulen a través de un sistema de precios, asignando a cada cosa el valor que realmente tiene.

El debate sobre el Estado ocupa vastos libros y de ninguna manera se busca emular su comprensión estimulante. Por ello, el autor retoma el concepto de Weber, por ser un referente inequívoco cuando nos referimos a Estado.

Weber define al Estado como una unidad política de carácter institucional, que detenta el monopolio de la fuerza física, con sus propias reglas de actuación como fuerza independiente que domina a todos los grupos sociales<sup>30</sup>. Por ello se hallan dentro del Estado instituciones tales como las fuerzas armadas, la administración pública, las cortes y tribunales de justicia y la policía, para cumplir las funciones de defensa, gobernación, justicia, y seguridad, entre otras.

En la misma línea, el Banco Mundial<sup>31</sup> define el Estado como un conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer una coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que se denomina Sociedad. El Estado monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un gobierno organizado

Los especialistas utilizan una diferenciación analítica entre tres concepciones del Estado: Estado como poder; Estado como derecho (poderes legales del Estado); y Estado como legitimidad.

Finalmente, el enfoque que prevalece sobre el Estado es el que se deriva de la teoría de sistemas. En esta perspectiva, la relación entre el conjunto de las instituciones políticas y el sistema social está representada como una relación de demanda-respuesta, que es particularmente útil para entender el concepto de gobernabilidad tratado en el siguiente capítulo, y que explica que la función de las instituciones políticas es la de dar respuestas a las demandas que provienen del ambiente social, es decir, de traducir las demandas en políticas públicas. Estas políticas influyen en el colectivo social y, dependiendo del grado de aceptación, nacen nuevas demandas en un proceso continuo, que puede ser gradual o abrupto, en cuyo caso –el abrupto– existe crisis, posible ruptura y cambio.

Al respecto, *un Estado más capaz puede ser un Estado más eficaz, pero eficacia y capacidad no son la misma cosa. Capacidad*, en el sentido utilizado al referirse al Estado, *es la posibilidad de emprender y promover en forma eficiente acciones de interés colectivo, como las relacionadas con el orden público, la salud y la infraestructura básica*. Por su parte, la **Eficacia** *es el resultado de la utilización de esa capacidad para permitir a la sociedad atender su demanda de esos bienes*. El Estado puede ser, al mismo tiempo capaz pero no muy eficaz si su capacidad no se aplica a atender los intereses de la sociedad<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Tantaleán y Vigier, Op.cit. pp 40.

<sup>31</sup> Banco Mundial, "Informe sobre el desarrollo mundial", 1997, en Tantaleán y Vigier, Op.cit. pp 41.

<sup>32</sup> Tantaleán y Vigier, Op.cit. pp 41.

### **1.4.2 En torno a la Sociedad Civil**

A diferencia de los límites definidos del concepto Estado, las fronteras de la sociedad civil han sido y permanecen confusas. Para el Estado, los límites –demarcación- lo es todo; para la sociedad civil en cambio, es la ambigüedad<sup>33</sup>.

En una primera aproximación, acorde con Bobbio, se puede decir que la sociedad es el espacio, es la arena donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver, mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos.

La Sociedad Civil es una esfera, *creada históricamente, de derechos individuales y de asociaciones voluntarias, en la que la concurrencia políticamente pacífica de unos con otros en la persecución de sus respectivos asuntos, intereses e intenciones privadas, está garantizada por una institución pública, llamada Estado*<sup>34</sup>.

La expresión “sociedad civil” fue utilizada en el siglo XIX como contraposición entre la esfera política y la esfera no-política. Se ha simplificado su interpretación asumiendo que se trata del conjunto de relaciones fuera del Estado, no obstante que se pueden distinguir diferentes acepciones según el predominio entre lo no-estatal con lo pre-estatal, con lo anti-estatal o con lo post-estatal<sup>35</sup>.

Desde la perspectiva no-estatal, y congruente con la visión iusnaturalista<sup>36</sup>, la Sociedad Civil se da antes de la formación del Estado, mediante diversas formas para satisfacer sus más diversos intereses y sobre los cuales el Estado se sobrepone para regularlas.

Bajo la interpretación pre-estatal, la sociedad civil *adquiere una connotación axiológicamente positiva e indica el lugar donde se manifiestan todas las instancias de cambio de las relaciones de dominio, donde se forman los grupos que luchan por la emancipación del poder político, donde adquieren fuerza los llamados contrapoderes.*

Bajo la acepción anti-estatal, la “sociedad civil” *tiene al mismo tiempo un significado cronológico, como la primera, y un significado axiológico como la segunda: representa el ideal de una sociedad sin Estado destinada a surgir de la disolución del poder político.* Esta acepción es congruente con la idea marxista de la “*absorción de la sociedad política por la sociedad civil*”.

Por su parte, los partidos políticos tienen un pie en la sociedad civil y el otro en las instituciones...tanto así que se ha propuesto enriquecer el esquema dicotómico y de intercalar, entre Estado y Sociedad Civil, el concepto de Sociedad Política orientado a

---

<sup>33</sup> Arbós y Giner, op.cit. pp. 22

<sup>34</sup> Arbós y Giner, op.cit. pp. 23.

<sup>35</sup> Bobbio, Norberto, op.cit. pp.41-42

<sup>36</sup> Se refiere al enfoque filosófico del derecho, basado en la asunción de que existen Derechos del Hombre, naturales y universales, superiores o independientes al ordenamiento jurídico positivo.

abarcar precisamente el fenómeno de los partidos que de hecho no pertenecen completamente ni a la sociedad civil ni al Estado.

En este contexto, el debatido tema de la gobernabilidad de las sociedades complejas también puede ser interpretado en los términos de la clásica dicotomía Sociedad civil/Estado; *una sociedad se vuelve más ingobernable en cuanto más aumentan las demandas de la sociedad civil y no aumenta paralelamente la capacidad de las instituciones -i.e. Estado- para responder a ellas*<sup>37</sup>.

Ahora bien, toda Sociedad Civil presenta cinco dimensiones importantes: a) *individualismo*, b) *privacidad*, c) *mercado*, d) *pluralismo* y e) *clase*<sup>38</sup>.

a) *Individualismo*. La única y última unidad de la vida social es el individuo y todas las instituciones sociales no son más que asociaciones de individuos discretos<sup>39</sup>.

*Las Iglesias, los partidos, las empresas comerciales o industriales, los gobiernos, son solo agregados colectivos de voluntades individuales. El problema que suscita el individualismo en la libre formación de asociaciones voluntarias, es precisamente su autonomía colectivista e institucionalidad frente a los mismos individuos que las integran.*

b) *Privacidad*, que se refiere a la *no injerencia en la vida de los otros* como virtud básica de la sociedad civil. *Debido a que está en tensión permanente con su contrario, la vida pública, da lugar a su propio y específico problema, el abandono de vida pública.*

c) *Mercado*, relativamente libre de impedimentos, *distribuye recursos, honor, autoridad, bienes y servicios mediante el proceso, espontáneo y en último término anónimo, de incontables transacciones (contratos) entre individuos libres y entre asociaciones.*

d) *Pluralismo*, constituye la *legitimación y el reconocimiento de la fragmentación real de determinadas sociedades en diversas especies de clase, raza, creencia, ideología y religión.*

e) *Clase*. Es la consecuencia no intencionada de la ciudadanía. Si la *ciudadanía es la institucionalización política del individuo, y el liberalismo se basa en la distribución competitiva de bienes, recursos y poder*, entonces la sociedad se compone de gente desigual, *aunque no desiguales ante la ley, por lo menos no en principio.*

En suma, como argumentan Arbós y Giner, el individualismo, privacidad, mercado, pluralismo y clase son las dimensiones que proporcionan sustancia y realismo a la definición de la sociedad civil, que se encuentra en continuo cambio.

---

<sup>37</sup> Bobbio, Norberto, *Ibidem*, pp. 43

<sup>38</sup> Cada una de estas características origina cuestionamientos sobre las que existe una literatura considerable.

<sup>39</sup> Arbós y Giner, *op.cit.* pp 23.

### 1.4.2.1 Transformaciones de la sociedad civil

La sociedad civil, como toda entidad dinámica, enfrenta transformaciones. Pueden agruparse en cuatro procesos relacionados entre sí: corporativismo, expansión del Estado, congestión y tecnocultura<sup>40</sup>:

- a) Corporatización. Es el proceso mediante el cual diversas “corporaciones” hacen de *intermediarias entre las formas tradicionales y conflicto entre clases y poseen un efecto moderador sobre las capacidades de los individuos para competir libremente entre sí o para formar coaliciones que puedan amenazar la competencia y el poder de las existentes.*

Ese es el caso obvio de los sindicatos o asociaciones patronales, así como las cámaras de comercio, de industria, de asociaciones profesionales y entidades similares. La consolidación y proliferación de estas corporaciones y asociaciones formales ha conducido al desplazamiento progresivo de otras unidades de la vida social.

El *corporativismo* en consecuencia, es la *presencia hegemónica de las corporaciones en una sociedad dada, que ocupan lugares estratégicos clave en la estructura económica, política y cultural de las sociedades.*

- b) Expansión. La ampliación del Estado en esferas de la vida social, sea como educador, prestador de servicios públicos, productor de bienes, patrón, inversionista, ha transformado la relación que mantenía tradicionalmente con la sociedad civil.
- c) Congestión. Cada nueva ola de acontecimientos –desindustrialización, crisis fiscal, desequilibrios y conflictos internacionales, nuevos armamentos, aumento de la delincuencia, nuevas tecnologías, contaminación– fuerza una nueva ola en materia de legislación sobre aspectos que eran considerados libres de regulación.
- d) Tecnocultura. La tecnología de la información, la robotización, la inteligencia artificial, la globalización de la información, son nuevos fenómenos que revoluciona la relación entre Sociedad y Estado.

Con base en lo anterior, es posible afirmar que el relacionamiento entre Estado y Sociedad civil está sujeto a cambios, ajustes, y en algunos casos a cierto hibridismo, como el denominado *Estado Social*.

En todo caso, como afirman Arbós y Giner, el poder de los gobernantes es un poder institucionalizado: se pueden conocer las reglas que crean la institución y que limitan su acción, y que alejándose de ellas reduce su legitimidad. En cambio, no todos los grupos sociales que ejercen poder son creados mediante una asamblea representativa o voto popular, ni se mueven necesariamente en los límites y reglas conocidas; inclusive puede darse el caso de que su composición no sea pública. En efecto, *la democracia ofrece una característica diferenciadora significativa: mientras*

---

<sup>40</sup> Arbós y Giner, op.cit., pp 41, 42

*que los gobernantes son elegidos, no siempre es el caso de la dirección de muchos grupos sociales influyentes*<sup>41</sup>.

No obstante, un Estado sin Sociedad conduce al totalitarismo, así como una Sociedad sin Estado conduce a la anomia. Es necesario regular las relaciones, de ahí el nacimiento del proceso democrático que posibilita el otorgamiento de mayores poderes al ciudadano: el derecho de votar, de elegir a sus representantes, de solicitar e incluso demandar el cumplimiento de sus necesidades básicas. La democracia representativa enfrenta retos como resultado del incremento de la participación política de individuos, grupos y corporaciones; *las instituciones tradicionales como el Congreso/Parlamento y los partidos políticos ya no son las únicas fuentes que canalizan las demandas de la sociedad*, las demandas son cada vez más espontáneas, menos estructuradas, con los riesgos de exigir más allá de lo que el Estado puede brindar. Huntington señalaba en el Informe Trilateral el ciclo siguiente<sup>42</sup>:

- a) El incremento de la participación política conduce a mayor polarización en la sociedad.
- b) El aumento de la polarización produce mayor desconfianza y la sensación de decrecimiento en la eficacia entre los individuos;
- c) La sensación de decrecimiento en la eficacia conduce [a su vez] en disminución de la participación política.

En efecto, *la eficacia de la acción de gobierno, durante el último medio siglo, se ha visto afectada por las presiones sociales* que obligan a formular políticas públicas con objetivos cada vez crecientes, y *emplear instrumentos posiblemente necesarios pero debatibles como la discriminación positiva (affirmative action)* que beneficia a grupos discriminados por raza, sexo o edad, así como procesos que promueven la interculturalidad entendida ésta como estadio superior al multiculturalismo primigenio que conducía –en palabras de Sartori-, a la exacerbación de la diferencia.

Estos elementos son base fundamental para incursionar en la aproximación epistemológica de la gobernabilidad, de sus componentes, sus dilemas y sus retos que se tratan en el siguiente capítulo. Será a partir de la comprensión y reflexión de los mismos, ensayar una aproximación hacia la dinámica política y social que encarna la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento, un servicio de alta sensibilidad social y creciente interés político.

---

<sup>41</sup> Arbós y Giner, op.cit., pp. 53

<sup>42</sup> 1) Increased political participation leads to increased policy polarization within society;  
2) Increased policy polarization leads to increasing distrust and a sense of decreasing political efficacy among individuals;  
3) A sense of decreasing political efficacy leads to decreased political participation.

## CAPÍTULO 2. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

*El mal se hace sin esfuerzo... el bien siempre es producto de un arte.*

**Charles Baudelaire**

### ***2.1 Gobernabilidad en la democracia representativa***

La democracia es un sistema de gobierno que procura la libertad individual y la igualdad, en síntesis el bien colectivo, y por eso también su perfectibilidad pudo asumirse como merecedora únicamente de dioses en los postulados rousseauianos.

Si la democracia es una “forma de gobierno”, la gobernabilidad en cambio designa un estado de equilibrio, una propiedad o cualidad que indica “el grado de gobierno” que se ejerce en una sociedad<sup>43</sup>.

En la primera mitad del decenio de los noventa del siglo XX, Achard y Flores<sup>44</sup> prepararon un documento sobre gobernabilidad remitido a presidentes de las repúblicas latinoamericanas y a los máximos directivos del BID, CEPAL, PNUD, entre otros. En el mencionado documento se sostiene que:

En una primera aproximación, la ‘gobernabilidad’ se utiliza de cuatro formas, que incluyen a su vez, diferentes subtemas:

1. La gobernabilidad como la eficiencia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública.

En esta concepción -que corresponde más a otro concepto tratado más adelante-, los subtemas que comprende son, entre otros:

- El tamaño del Estado y la definición de los campos políticos y privados.
- Las carencias institucionales
- El problema de la burocracia
- La eficacia del sistema legal

2. La gobernabilidad como el grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores.

Bajo esta concepción, los subtemas que abarca son, entre otros:

- Nuevos modelos de políticas sociales sectoriales
- Estrategia de la reforma social

3. La gobernabilidad como *variable política* que resulta de la capacidad decisoria que emerge de las reglas de juego de cada democracia, y de las respectivas dotaciones de decisionalidad, representación y participación políticas que egresen de su sistema de

<sup>43</sup> Camou, Antonio, op.cit., pp. 13

<sup>44</sup> Tantaleán, Javier, 2000/2001, pp. 35

gobierno, de su sistema de partidos y de sus sistemas electorales, así como la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura política de cada país.

Los subtemas de esta concepción son:

- Aptitud de los respectivos sistemas políticos para mantener la estabilidad.
- Aptitud de los sistemas políticos para configurar mayorías gobernantes.
- Aptitud de los partidos políticos para canalizar satisfactoriamente la participación popular.
- Aptitud de los partidos políticos y de las organizaciones sociales para canalizar satisfactoriamente la representación y la participación popular.
- Aptitud del sistema político de generar instancias de concertación social.
- Aptitud de las democracias para establecer el control político sobre las Fuerzas Armadas y encarar nuevas doctrinas profesionales.

4. La gobernabilidad como capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica.

Los subtemas son, entre otros:

- Las tradicionales rivalidades geopolíticas como obstáculos a la integración.
- La capacidad de los gobiernos para enfrentar los intereses corporativos.

En todo caso, estas cuatro acepciones denotan que el concepto es polisémico tanto en el ámbito académico como en el institucional.

Por su parte, el Proyecto Gobernabilidad y Desarrollo Humano del PNUD preparó<sup>45</sup> como aporte a la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en noviembre de 1996, la siguiente “Agenda de gobernabilidad democrática”:

1. Consolidar la paz mediante consensos genuinos;
2. Avanzar hacia una economía competitiva a la vez que equitativa;
3. Volver más eficaz y eficiente la función pública;
4. Descentralizar el Estado y fortalecer el poder local;
5. Perfeccionar los parlamentos
6. Fortalecer los partidos políticos;
7. Reformar la administración de justicia;
8. Robustecer el ejercicio de la ciudadanía y educar en la cultura democrática;
9. Erradicar el narcotráfico y la corrupción;
10. Hacia una gobernabilidad democrática en el contexto de la globalización.

Las cuatro interpretaciones formuladas por el grupo de analistas, así como los temas consignados en la Agenda iberoamericana, confirman la necesidad de revisar con

---

<sup>45</sup> Tantaleán, Javier, 2000/01, pp. 38-39

mayor detalle las diversas definiciones e interpretaciones que existen en torno a la gobernabilidad, para reducir la ambigüedad que a la fecha subsiste.

En general, como señala Pierre Vigier, la gobernabilidad termina siendo una suerte de construcción “ideológica”, cargada de ambigüedad y múltiples significaciones<sup>46</sup>.

Con base en lo anterior, los enfoques existentes en torno a la gobernabilidad se pueden agrupar en cuatro bloques:

1. *Como equivalentes al consensus que debe producirse entre los actores sociales y la política.*
2. *Como un concepto elitista que pone el acento en el trabajo de los directivos, especialmente del Poder Ejecutivo, para cumplir con las políticas públicas del “programa de gobierno”;*
3. *Como noción asociada al adecuado funcionamiento de la institucionalidad democrática;*
4. *Como un supuesto que hace referencia a la eficacia del poder democrático para alcanzar objetivos de desarrollo; en la idea de mantener la estabilidad y la credibilidad en las instituciones y el sistema político.*

## **2.2 Aproximación epistemológica a la gobernabilidad**

Prats<sup>47</sup> señala que la gobernabilidad requiere la representación de actores en forma proporcional a su poder, mientras que la democracia requiere la representación de actores proporcional a su número.

La exigencia de gobernabilidad democrática no se limita a constatar la existencia de una institucionalidad formalmente democrática, sino que se plantea analizar el comportamiento de los actores estratégicos para verificar si éstos se comportan y resuelven sus conflictos conforme a las fórmulas democráticas formalmente establecidas.

¿Puede darse la democracia sin o con escasa gobernabilidad? Sí, la situación boliviana a fines del año 2003 la refleja claramente, que es retratada con maestría por Prats en otro documento<sup>48</sup>.

¿Puede existir gobernabilidad sin democracia? La respuesta es afirmativa cuando cumple con determinados requerimientos institucionales o macroeconómicos como el crecimiento del PIB, como sucedió con el régimen franquista después de 1959 o con el pinochetista chileno y se valida la atemporalidad señalada en el capítulo anterior. No

---

<sup>46</sup> Tantaleán, Javier y Vigier, Pierre, op.cit, pp. 39

<sup>47</sup> Prats, J., Prats, J., “Gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano”, IIG, No. 10, octubre 2001, pp. 23-25.

<sup>48</sup> Prats, J., “El Progreso no es lo que era: Fundamentos institucionales para un país en riesgo”, IIG, Plural, 2003, Prats, J. Op.cit, 2003, pp.21-62.

obstante, cuando el criterio evaluador para la gobernabilidad es el ‘desarrollo humano’ que es más amplio que el de crecimiento económico, entonces la exigencia corresponde a la ‘gobernabilidad democrática’.

Ahora bien, desde la comprensión básica y esencial de lo que debe ser un “buen gobierno” en régimen democrático, es evidente que debe existir legitimidad, y para que ésta sea perdurable, este gobierno debe ser eficaz. Con base en este raciocinio esencial, se presentan las diversas definiciones que enriquecen el debate en torno a este tema.

Un **primer grupo** destaca la acción o capacidad del Estado para formular e implementar las políticas públicas. Por tanto, el actor fundamental es el Estado, de él dependerá el grado de gobernabilidad que se alcance. En algunas de las definiciones expuestas, la sociedad civil no aparece de manera clara, y si lo hace, se interpreta que lo hace como sujeto pasivo, en todo caso, no corresponsable del nivel de gobernabilidad (**Cuadro 1**).

**Cuadro 1. Aproximaciones a la definición de gobernabilidad**

Investigador	Definición de Gobernabilidad
<b>Manuel Alcántara</b> <sup>49</sup> (1994)	<i>Situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno (de carácter medioambiental) o que son intrínsecas a éste.</i>
<b>Rolando Franco</b> <sup>50</sup> (1994)	<i>Concepto en el cual se encuentra la voluntad política de querer hacer algo... esta voluntad no lo es todo, además hay que saber cómo hacerlo y esto tiene que ver con la <b>capacidad de gobernar</b>, con poseer la condición para diseñar y ejecutar políticas públicas y lograr efectividad en el desenvolvimiento de la actividad gubernamental. Los componentes cruciales de dicha capacidad son un poder gubernamental adecuado (que implica reformas institucionales) y la existencia de consenso social (legitimación del régimen político y del gobierno), además de elementos operativos que se logran mediante el perfeccionamiento de las élites políticas.</i>
<b>Angel Flisfish</b> <sup>51</sup> (1987)	<i><b>Calidad del desempeño gubernamental</b> a través del tiempo, situación que se logra a través de la capacidad de adoptar oportunamente decisiones ante desafíos que exigen una respuesta gubernamental; considerando dimensiones de oportunidad, de efectividad, eficiencia, aceptación social de esas decisiones y coherencia de las mismas a través del tiempo, de manera que no produzcan efectos contradictorios.</i>
<b>Xavier Arbós y Salvador Giner</b> <sup>52</sup> (1994)	<i>Cualidad propia de una comunidad política según la cual sus <b>instituciones de gobierno actúan eficazmente</b> dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo... esta cualidad se expresa, esencialmente, en un proceso continuo de gobierno que obtiene un grado mínimo de obediencia ciudadana, una medida suficiente de aceptación popular, así como de las diversas instituciones (de la propia esfera política y de la sociedad civil) para que dicho proceso no tenga una existencia efímera.</i>
<b>Edelberto Torres Silva</b> <sup>53</sup> (1994)	<i>Cualidad del sistema político según la cual <b>sus instituciones actúan eficientemente</b>, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, porque les proporciona seguridad, integración y prosperidad, permitiendo el libre ejercicio de la voluntad política democrática del Estado, así como la participación de los ciudadanos, todo lo cual asegura el orden y la</i>

<sup>49</sup> Alcántara, S., M., "De la Gobernabilidad", Revista América Latina Hoy, No. 8, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1994, pp. 11.

<sup>50</sup> Franco, R., "Estado, conciliación democrática y gobernabilidad en América Latina, citado por Heredia V. Raimundo. "Gobernabilidad: Una aproximación teórica", Memorias del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública", Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre de 2002.

<sup>51</sup> Flisfish, A., "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión", Revista Mexicana de Sociología, LI.3, pp. 113, citado por Alcántara, Op.cit. pp. 12.

<sup>52</sup> Arbós, Xavier y Giner, Salvador "La gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial". Editorial Siglo XXI primera edición, España, 1993.

<sup>53</sup> Torres Silva, Edelberto. "La gobernabilidad centroamericana en la década de los '90. Consideraciones sobre las posibilidades democráticas en la postguerra", Revista América Latina Hoy N° 8, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1994.

	<i>continuidad del sistema.</i>
<b>Fernando Calderón<sup>54</sup> (2005)</b>	<i>Construcción de un orden institucional plural, conflictivo y abierto, que implique una <b>capacidad mínima de gestión eficaz y eficiente y de autoridad</b> que tendría que tener el poder ejecutivo frente a los otros poderes y la sociedad misma.</i>
<b>Sagasti, Patrón, Lynch y Hernández<sup>55</sup></b>	<i>Es el ejercicio, eficiente eficaz y legítimo del poder y la autoridad para el logro de objetivos sociales y económicos.</i>

Un **segundo grupo** de investigadores apunta al grado de relación entre actores estratégicos, siendo estos múltiples; por un lado el Estado con sus instituciones, y del otro lado la Sociedad, pero también cabe la relación entre varias instituciones del propio Estado, o de diversas organizaciones en la sociedad misma, o de una combinación de éstas. Por lo tanto, en las definiciones siguientes, la gobernabilidad depende tanto del Estado como de la Sociedad misma, ambos son corresponsables, que supone que la Sociedad deje de ser concebida como actor pasivo para tornarse en decisor de sus propios destinos (**Cuadro 2**). Evidentemente, dependiendo del desarrollo evolutivo y las características específicas de la pluralidad cultural, existirán formas variadas para alcanzar y mantener la gobernabilidad, sea mediante la efectiva institucionalidad de sus entidades, adecuada representatividad y participación de los partidos políticos, corporatización de la sociedad civil, o en niveles menos institucionalizados, a formas alternas de relacionamiento directo entre Estado y organizaciones de base.

**Cuadro 2. Gobernabilidad, Estado y Sociedad**

<b>Investigador</b>	<b>Definición de Gobernabilidad</b>
<b>Leonardo Curzio Gutiérrez<sup>56</sup> (1998)</b>	<i>Capacidad de la <b>comunidad política para lograr desarrollar equilibrios relativamente estables</b> entre los sistemas económico, político y cultural, que permitan conducir con relativa armonía los asuntos públicos -con transparencia y calidad- en forma relativamente equitativa y armoniosa,</i>

<sup>54</sup> Calderón, Fernando, citado en Camou, Antonio, (Estudio preliminar y compilación), "Los desafíos de la Gobernabilidad. México: Flaco/IISUNAM/Plaza y Valdés, 2001.

<sup>55</sup> Citados en Tantaleán, Javier, op.cit.

<sup>56</sup> Curzio Gutiérrez, L. "Gobernabilidad en tiempos de crisis: la experiencia mexicana", Revista Sociológica, Año 11, No 30, enero-abril, México, 1996.

	<i>eficaz y eficiente, en beneficio del bienestar de todos.</i>
<b>Dieter Nohlen</b> <sup>57</sup> (1992)	<b>Interacción</b> entre gobernantes y gobernados, entre <b>capacidades de gobierno</b> y <b>demandas políticas</b> de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver.
<b>Luciano Tomassini</b> <sup>58</sup> (1994) y (1996)	Se refiere no sólo al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con <i>eficacia, legitimidad y respaldo social</i> <sup>59</sup> .  “..no puede explicarse suficientemente a la luz de conceptos teóricos unilaterales o preestablecidos, como la capacidad del sistema político para negociar coaliciones estables o la del sistema económico para seguir las señales del mercado, la presencia de actores políticos fuertes o la solidez de las instituciones públicas, sino más bien en función de <b>la habilidad del gobierno y de los distintos sectores sociales para combinar adecuadamente</b> tres grandes aspiraciones: crecimiento económico dinámico basado en el mercado, márgenes satisfactorios de equidad, igualdad de oportunidades y protección social, y grados crecientes de participación ciudadana en las decisiones.
<b>Victoria Camps</b> <sup>60</sup> (1997)	<b>Proceso</b> constante de hacer frente a las tensiones entre las <b>necesidades crecientes</b> (situaciones problemáticas o aprovechamiento de oportunidades), de una parte, y <b>las capacidades de gobernar</b> (crear tipos de solución o desarrollar estrategias), de otra”. Agrega que “gobernar no consiste sólo en realizar los llamados actos de gobierno, sino en la interacción entre actores sociales, grupos y fuerzas y las organizaciones e instituciones públicas o semipúblicas”.
<b>Juan Rial</b> <sup>61</sup> (1988)	<b>Capacidad de las instituciones y de los movimientos</b> de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con...coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas.
<b>Antonio Camou</b> <sup>62</sup> (2001)	“Estado de <b>equilibrio dinámico</b> entre el nivel de las demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”, y establece que debe asumirse que estén presentes los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad.
<b>Borricaud</b> <sup>63</sup>	“Las <b>condiciones</b> que en una sociedad aseguran el ejercicio del poder,

<sup>57</sup> Nohlen, Dieter, “Sistemas electorales y gobernabilidad”, Working Paper No. 63, Barcelona, 1992.

<sup>58</sup> Tomassini, L., “Estado, Gobernabilidad y Desarrollo”, Banco Interamericano de Desarrollo, Serie Monografías 9, 1993, citado por Alcántara, Op.cit., pp 12.

<sup>59</sup> Tomassini, L., “Gobernabilidad y Políticas públicas en América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo, New York, USA, octubre de 1996, pp. 5.

<sup>60</sup> Camps, Victoria. “Ética del Buen Gobierno”. En Salvador Giner y Sebastián Sarasa (edits.), Buen gobierno y política social. Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1997.

<sup>61</sup> Rial, Juan, “Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay”, Revista Mexicana de Sociología, No. 2, abril-junio de 1988, pp.11

<sup>62</sup> Camou, A., Op.cit., pp. 22

<sup>63</sup> Borricaud F, “la gobernabilidad democrática en el centro y la periferie”, Ediciones Imago-Mundi, 1990, también en Tantaleán y Vigier, op.cit., pp. 38.

(1990)	<i>colocando a este ejercicio algunas limitaciones y condiciones como el hecho de que se ejerza sin riesgo excesivo de dislocación violenta”.</i>
<b>Michael Coopedge</b> <sup>64</sup> (1993) (1996)	<i>Es el grado en el cual el sistema político se institucionaliza” y luego detalla “...es el grado en el que las relaciones entre los actores estratégicos obedecen a fórmulas estables y mutuamente aceptadas”, entendidos como actores estratégicos los que detentan poder mediante uno o varios de los recursos disponibles (cargos públicos, ideas, información, factores de producción, fuerza legítima,...). En este sentido, los actores estratégicos son el <b>propio gobierno</b> (políticos en ejercicio de la administración gubernamental), el ejército, la policía, la administración pública (en suma lo que corresponde a la noción de Estado), así como las <b>confederaciones o asociaciones</b> de empresarios, los sindicatos y organizaciones de trabajadores, las <b>organizaciones</b> de agricultores, la Iglesia y otros grupos de interés, (a los que se denomina como Sociedad); y los <b>partidos políticos</b> que son la instancia mediadora entre el Estado y Sociedad.</i>
<b>Joan Prats Catalá</b> <sup>65</sup> (2001)	<i>Atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos <b>los actores estratégicos se interrelacionan</b> para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de <b>reglas y de procedimientos</b> formales e informales... dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.</i>
<b>Enrique Bernales</b> <sup>66</sup> (2009)	<i>Razonable capacidad de <b>conducción política y de disciplina democrática</b> que puede alcanzar una sociedad; la acción de gobierno requiere condiciones favorables tanto en el ámbito interno como en el externo. Cuando esas condiciones no se dan –o se dan insuficientemente-, hay problemas de gobernabilidad. De ahí que para asegurar la gobernabilidad, se requiere un equilibrio entre las relaciones de los actores estratégicos de una sociedad.</i>
<b>T. Miklos, E. Jiménez y M. Arroyo</b> <sup>67</sup> (2008)	<i><b>Equilibrio</b> entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz</i>

Prats profundiza su definición, posiblemente inspirado en Coopedge, e indica que esta formulación exige conocer cuatro conceptos, a saber:

- a) Actor estratégico:** todo individuo, organización o grupo con poder suficiente para afectar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos. Los recursos de poder pueden provenir de las instituciones públicas, o de entidades ligadas a la producción (industrias, empresas, universidades, centros de innovación) o de quienes controlan la información (medios de comunicación), o de grupos capaces de generar movilizaciones sociales desestabilizadoras (activistas), o de la autoridad moral (iglesias).

<sup>64</sup> Coopedge, Michael, “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina”, Op.cit. pp 212-214.

<sup>65</sup> Prats, J., “Gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano”, IIG, No. 10, octubre 2001, pp. 11, y en Prats, J., “El Progreso no es lo que era: Fundamentos institucionales para un país en riesgo”, IIG, Plural, 2003, pp.28.

<sup>66</sup> Bernales, Enrique, Apuntes de la clase doctoral “Sistemas Políticos, Estado y Gobernabilidad II, Universidad San Martín de Porres, Instituto de Gobierno, Lima, Perú, octubre de 2009

<sup>67</sup> La cita aparece en Miklos, T., Jiménez, E. y Arroyo, M., “Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político”, Editorial LIMUSA, México, 2008, pp. 121.

Coopedge<sup>68</sup> evalúa el uso que se hace del poder por los actores estratégicos, para lo cual define que el poder es el “*grado en que un grupo es capaz de utilizar ciertos recursos políticos para su propio beneficio*”. Estos recursos son los cargos públicos; las ideas e información; factores de producción (trabajo, tecnología y materias primas junto con el capital); la fuerza violenta; grupos de activistas y la autoridad moral. Cada recurso tiene un grupo asociado a él: el gobierno y la burocracia con los altos cargos públicos, los tecnócratas y los medios de comunicación con las ideas y la información, las empresas con los factores de producción, el ejército y la policía con la fuerza violenta legítima, los partidos políticos con los activistas, y finalmente la autoridad moral con las iglesias. Algunos grupos derivan su poder de más de un recurso, por ejemplo los partidos políticos cuentan con activistas, con ideas, y autoridad moral cuando están en el gobierno; y el gobierno cuenta con todos los recursos posibles en un momento u otro.

**b) Reglas y procedimientos:** éstas son fundamentales porque deciden cómo se toman e implementan las decisiones de autoridad, y al hacerlo, definen quiénes son los actores estratégicos, cómo puede llegar a acceder a esta categoría, qué relaciones de (a)simetría de poder se dan entre los actores, cómo se resuelven los conflictos entre ellos mismos, cómo protege cada uno los beneficios conquistados en el seno de una ‘coalición distributiva’. Estas reglas y procedimientos determinan el tipo de relaciones que se establece entre el poder político por un lado, y la esfera económica y social por otro.

En sociedades dinámicas, complejas, diversas, los actores estratégicos viven en continua situación de oportunidades y amenazas para aumentar o disminuir su poder relativo, y con ello, mantenerse o surgir como ‘actor estratégico’. A manera de ejemplo se cita la creación de un servicio civil meritocrático, que puede ser visto como oportunidad por los funcionarios públicos profesionales, pero a su vez como amenaza para los partidos políticos que hacen del clientelismo un recurso de poder.

**c) Orden público general.** Se trata de saber si la gobernabilidad exige el orden público general más allá de los ‘actores estratégicos’ ante la evidencia de fuertes bolsas de informalidad o exclusión que viven al margen del orden aplicado por y para los actores estratégicos.

**d) Concepto normativo.** Si la gobernabilidad no es un fin sino una *condición necesaria y no suficiente para la producción de desarrollo*, se puede sostener un concepto normativo de gobernabilidad desde el cual se pueda, no sólo evaluar, sino orientar políticas. La investigación sobre gobernabilidad debe focalizarse en las reglas, procedimientos o fórmulas y si los mismos son capaces y en qué grado de producir desarrollo

Con base en lo expuesto, este segundo grupo enfatiza que la gobernabilidad es un concepto en el que están inmersos actores sociales y públicos, que interactúan en

---

<sup>68</sup> Coopedge Michael, “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina”, en Camou, Antonio “Los desafíos de la gobernabilidad”, FLACSO e IISUNAM, México, 2001.

función de sus intereses, por lo que no depende exclusivamente de la eficacia con la que los gobiernos puedan dar respuesta a las necesidades de la sociedad (que es el énfasis del primer grupo de investigadores); también depende que las demandas sociales se realicen mediante un sistema de reglas [formales o informales], y eso requiere a su vez de capacidad y ejercicio de la autoridad formal (basada en la legitimidad y legalidad derivada de la selección obtenida de las urnas) y del liderazgo (autoridad no formal<sup>69</sup>) que debe aplicar y jugársela cotidianamente.

Existe todavía mayor número de definiciones, pero se considera que el resumen agrupado en dos refleja los más representativos de ambas orientaciones. Sólo caben aquellas definiciones en las que añaden la participación de los partidos políticos como intermediadores, articuladores entre Estado y Sociedad, que no necesariamente deben establecer una nueva categoría de definiciones.

Basado en lo anterior, nuestra definición se inscribe en el segundo grupo, sin pretender establecer una nueva categoría ni definición a las ya existentes.

***La gobernabilidad es el equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz, conforme a procesos y procedimientos mutuamente aceptados.***

Esta definición es afín con el enfoque de Tantaleán y Vigier, quienes afirman además que la gobernabilidad democrática, económica y social debe ser entendida como un objetivo a alcanzar, como una condición necesaria para el adecuado funcionamiento del Estado y de la Sociedad, en el marco de derechos y obligaciones establecidos en las normas que regulan el funcionamiento interno del Estado como las relaciones de éste con la Sociedad, así como las intrasociales, y del grado de conflictividad y consenso existente en las prácticas relacionales de los actores<sup>70</sup>.

Se entiende que uno de los factores más significativos que forman parte de la ecuación o de la “función” de gobernabilidad es la existencia de un determinado **estado de situación de equilibrio dinámico en el funcionamiento del sistema general**, que implica dos condiciones:

- 1) Que los componentes estructurales y el sistema de relaciones existentes entre éstos se encuentren operando en *condiciones de reproducción*;
- 2) Que los diferentes subsistemas del sistema toleren, sin entrar en situación de crisis o de ruptura, la puesta en operación de aquellas acciones públicas y privadas que hacen posible el desarrollo y evolución de los diferentes

---

<sup>69</sup> Existe una diferenciación entre Autoridad formal que es la que se obtiene de la investidura en el cargo, respecto a la Autoridad informal que depende de la capacidad de movilizar a los demás para alcanzar metas comunes, términos muy característicos en la terminología del liderazgo transformativo.

<sup>70</sup> Tantaleán y Vigier, op.cit. pp. 45

subsistemas, y permiten corregir o reducir las imperfecciones económicas sociales e institucionales que el sistema tiene<sup>71</sup>.

No obstante, en la práctica estas dos condiciones de la gobernabilidad no siempre existen, de ahí que surjan los conflictos, las crisis, la ruptura y génesis de un nuevo orden si se sigue la secuencia del proceso conflictivo. Tal es el caso de países con Estado democrático que perviven con altos niveles de pobreza e indigencia, y consiguientemente con altas demandas sociales, donde la capacidad del sistema político es insuficiente, que pone en cuestionamiento con cierta frecuencia la gobernabilidad misma del sistema.

Por ello, el equilibrio dinámico postulado supone un ejercicio de continua búsqueda de estabilidad; no es un estadio permanente ni estático, al contrario, requiere que las fuerzas que desequilibran momentáneamente (políticas públicas del lado del Estado o demandas del lado de la Sociedad) encuentren su contrapeso del otro lado. He ahí el reto.

### **2.3 Legitimidad y Eficacia**

Arbós y Giner<sup>72</sup> destacan que son dos los elementos inmanentes a la gobernabilidad: la *legitimidad* del sistema político y la *eficacia*. A estos dos componentes, Camou y otros investigadores añaden un tercero, que puede ser el resultado de los dos primeros: la *estabilidad*.

La ingobernabilidad es el resultado de la crisis de legitimidad, que puede a su vez ser el resultado de la ineficacia en alcanzar o posibilitar las demandas, pero el orden no necesariamente es el descrito, ya que la falta de legitimidad previa en un gobierno puede obstruir la eficacia de las políticas propuestas.

La ingobernabilidad puede ser interpretado en los términos de una dicotomía: las instituciones representan el poder legal-racional del sentido weberiano, o sea el poder cuyas decisiones deben ser aceptadas porque provienen de una autoridad [entiéndase elegida] a la que se le reconoce el derecho de tomar decisiones para toda la colectividad; no obstante, es en la sociedad civil donde se forman, especialmente en momentos de crisis institucional, los poderes fácticos que tienden a obtener su propia legitimidad, incluso en detrimento de los poderes establecidos como previamente legítimos; es el escenario donde se desarrollan los procesos de deslegitimación y relegitimación<sup>73</sup>. Un ejemplo de ello fue el rechazo de la concesión de los servicios de agua potable y saneamiento en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, en la cual, ante un alza de tarifas sustancial a los pocos meses de establecido el concesionario, la sociedad civil protestó en forma masiva, tanto los agricultores opuestos a que se conceda derechos de uso de agua exclusivos al concesionario en una zona con escasez de agua, como grupos de escasos recursos que carecían de servicios de

---

<sup>71</sup> Tantaleán y Vigier, op.cit. pp. 46

<sup>72</sup> Arbós y Giner, op.cit, 1994.

<sup>73</sup> Bobbio. Norberto, op.cit. pp 44.

agua potable, y sumada la clase socioeconómica media que no estuvo de acuerdo con el alza tarifaria que fluctuó entre 30% a 70% según categoría y nivel de consumo de agua; la combinación dio origen a un movimiento denominado Coordinadora del Agua y de la Vida que emergió con visibilidad inesperada para el gobierno, con liderazgos evidentes por encima de las representaciones tradicionales de la sociedad civil, que se erigieron como interlocutores en la negociación con el gobierno, que dio como resultado el compromiso de éste en concluir con el contrato de concesión y revisar la naciente ley de servicios de agua potable y saneamiento con presencia de veedores parlamentarios de los diversos partidos políticos y una clara voluntad de los técnicos en alcanzar rápidamente consensos. Las organizaciones sociales tradicionales habían sido deslegitimadas y sindicadas de ser afines al gobierno, y un nuevo frente social, todavía con insuficiencia orgánica, se posicionaba, esta organización fue la base –al menos una de ellas- que forma parte del partido político que gobierna actualmente Bolivia (2010). El modelo neoliberal que Bolivia había emprendido en la década de los noventa, había sido puesto en jaque.

Por ello, es válido afirmar que la solución de una crisis grave que amenaza la sobrevivencia de un sistema político puede buscarse en los partidos políticos –si existe suficiente legitimidad en éstos- como intermediarios entre Estado y Sociedad, y en todo caso y de manera definitiva, en la Sociedad Civil, donde se pueden encontrar “*nuevas fuentes de legitimización, y por tanto nuevos espacios de consenso*”.

### **2.3.1 En torno a la legitimidad**

Bobbio señala al menos seis principios de legitimidad, que se dinamizan en parejas antitéticas de tres grandes principios: la Voluntad, la Naturaleza y la Historia<sup>74</sup>.

Los principios de legitimidad que los gobernantes reclaman de una Voluntad superior son los que reciben de la voluntad de Dios o de la voluntad del pueblo; la fórmula clásica de este tipo de legitimación es la hobbesiana; en algunas doctrinas, por antitéticos que puedan ser, ambas se refuerzan entre sí: *vox populi vox Dei (la voz del pueblo es la voz de Dios)*.

En las doctrinas naturalistas, las versiones antitéticas son: la naturaleza como fuerza originaria y como orden racional, por lo que la ley natural se identifica con la ley de la razón (iusnaturalismo moderno). En la primera versión, apelar a la naturaleza para fundar el poder significa que el derecho de mandar de unos y el deber de obedecer de otros implica que *naturalmente hay fuertes y débiles, sapientes e ignorantes, gobernantes y gobernados*; por su parte, apelar a la naturaleza como orden racional significa *fundar el poder en la capacidad del soberano de identificar y aplicar las leyes naturales, que se consideran las leyes de la razón*.

Desde la perspectiva de la Historia, la legitimación responde al pasado o al futuro. En el pasado está la fuerza de la tradición y por tanto el soberano legítimo es quien ejerce el poder desde tiempos inmemoriales –el linaje-. Por su parte, la referencia a la historia futura es uno de los criterios para la legitimación del poder por constituirse, es el

---

<sup>74</sup> Bobbio, Norberto, op.cit. pp. 121.

revolucionario el que busca su *fuerza de legitimación como parte de un proceso evolutivo, necesario, inevitable y avanzado axiológicamente.*

Pero el debate sobre los criterios de legitimidad no solamente tiene un **valor doctrinario**, está íntimamente vinculado al de la **obligación política**: la obediencia se debe sólo al mandato del poder legítimo. El juicio sobre los límites de la obediencia y la validez de la resistencia –como opuesta a la obediencia- depende del criterio de legitimidad que se asuma. En este sentido, como apunta Bobbio, de los seis criterios enlistados unos son favorables al mantenimiento del *statu quo*: *el principio teocrático, el apego a la naturaleza como fuerza originaria, y la tradición histórica; mientras que otros tienden al cambio: principio democrático del consenso, el apego a la naturaleza ideal, y el progreso histórico.*

Las sociedades democráticas se definen precisamente por compartir la idea de que la condición necesaria para calificar de legítimo a un gobierno es que éste tenga su origen mediato o inmediato en elecciones libres, transparentes y competitivas, que optar por acceder al poder mediante la lucha armada. Se afirma por ello que la legitimidad se puede considerar como la aceptación voluntaria, consentida por parte de los ciudadanos, para que alguien mande sobre ellos. Fue Weber<sup>75</sup> quien se refiere a las formas de legitimidad, y señala que toda dominación –entendida como sumisión a la autoridad- tiene como fundamento primario su carácter, sea:

1. *Racional: que descansa en la creencia en la legalidad de las ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal).*
2. *Tradicional: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).*
3. *Carismático: que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (llamada autoridad carismática).*

La legitimidad está dada por *“la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes o apropiadas para la sociedad”*<sup>76</sup>, en tanto que Linz apunta que *“la legitimidad se funda en la creencia de que, a pesar de las diferencias y de los fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que hubieran podido establecerse”*. Linz prosigue: *“...la legitimidad de un régimen democrático se apoya en la creencia...de los que han llegado legalmente a la autoridad para dar cierto tipo de órdenes, esperar obediencia y hacerlas cumplir, si es necesario, utilizando la fuerza”*<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Weber, Max, “Economía y Sociedad, capítulo 3, Tipos de dominación”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

<sup>76</sup> Lipset, Seymour Martin. “Algunos requisitos sociales de la democracia: Desarrollo Económico y Legitimidad política”. En Diez Textos Básicos de Ciencia Política. Editorial Ariel, Barcelona, 1992, pp. 130.

<sup>77</sup> Linz, Juan. “La quiebra de las democracias”. Editorial Alianza Universidad, 1996, pp. 38.

La legitimidad se evalúa en función del nivel de aceptación u oposición por parte de la sociedad civil; de ahí que un plan de gobierno claro y los sucesivos consensos previos son esenciales. Al respecto, el tema de los consensos es por demás complejo. Es usual y tradicional que para lograr la legitimidad sea importante la representación política, expresada tradicionalmente en los partidos políticos y su capacidad para interpretar y canalizar las demandas sociales al sistema político, desechando las que sean inviables o mitigando las que sean difíciles de cumplir, que se puede resumir en “modular las demandas”.

El problema subyace cuando los partidos políticos pierden credibilidad, lo que motiva la fragmentación y proliferación de pequeños partidos políticos por un lado que buscan canalizar demandas a veces puntuales o de un sector específico –como los partidos verdes que reclaman la preservación del medio ambiente-, y por otro lado se gesta la conformación, casi espontánea, de agrupaciones sociales o civiles alternas a las corporaciones existentes. En efecto, el dilema actual en varios países es el nivel de representatividad de los actores sociales, en sociedades atomizadas en pequeñas y medianas estructuras sociales y civiles que se arrojan mayor representatividad que las otras.

En todo caso, para mantener la legitimidad en un régimen democrático, Camps señala<sup>78</sup> que es preciso que los gobiernos mantengan ciertas reglas tales como:

- a) Fidelidad y respeto a la Constitución;
- b) Fidelidad al propio programa político;
- c) Ejecución del programa a través de medios que permitan alcanzar los objetivos propuestos.

*“El no cumplimiento de lo previsto, la incoherencia entre lo que se dijo que se haría y lo que se hace de hecho, o entre lo que ideológicamente se espera de un partido y lo que ese mismo partido demuestra que cree, es lo que determina la pérdida de legitimidad sustantiva de un gobierno”<sup>79</sup>.*

David Held<sup>80</sup> muestra la secuencia de la denominada “crisis de legitimidad”, que puede derivar en procesos autoritarios/dictatoriales o su cambio (ver **figura 1**). Es interesante que este análisis señale que la crisis de legitimidad esté antecedida de una crisis de racionalidad.

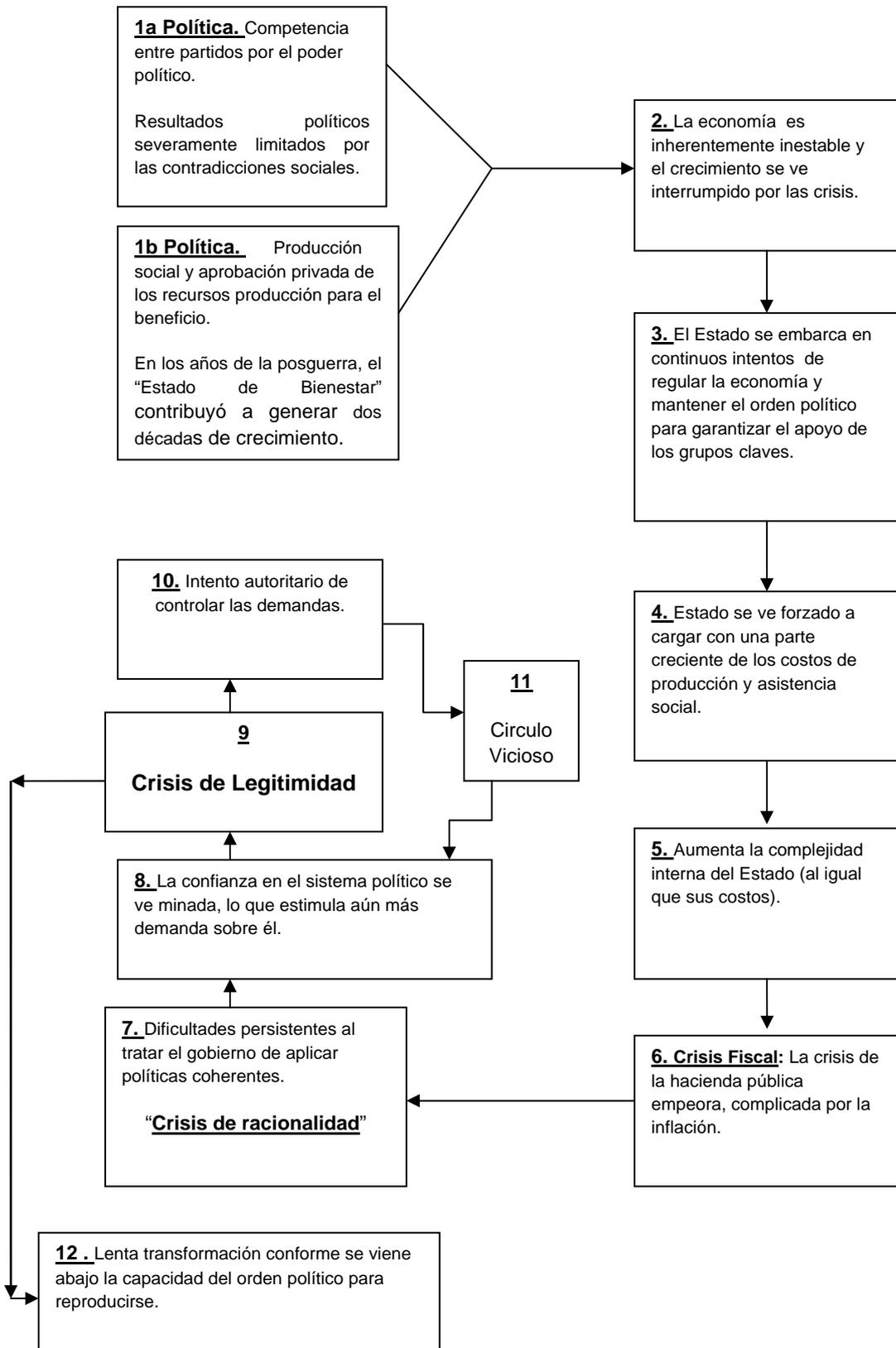
---

<sup>78</sup> Camps, Victoria. “Ética del Buen Gobierno”, op.cit., pp. 23

<sup>79</sup> Ibidem, pp. 23

<sup>80</sup> Held, David, en Tantaleán y Vigier, Op.cit., 2000/2001, pp. 34

**Figura 1. Crisis de legitimidad**



### **2.3.2 Sobre la Eficacia**

La eficacia debe estar tanto en la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas -idoneidad de las políticas diseñadas para reducir el conflicto y aumentar la redistribución de la riqueza-, como en su capacidad operativa para realizar sus programas sin elementos disfuncionales.

La **eficacia** se define como el cumplimiento de los objetivos y metas trazadas, en este caso, por el gobierno. Existe abundante bibliografía sobre definiciones y aproximaciones. Se eligen tres suficientemente representativas.

Linz<sup>81</sup> indica que *“eficacia es la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a los problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político (y los que cobran importancia en un momento histórico), que son percibidos más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos conscientes”*.

Por su parte, Lipset<sup>82</sup> señala que *“eficacia es la actuación concreta de un sistema político: en qué medida cumple las funciones básicas de gobierno -tal como las definen las expectativas de la mayoría de los miembros de una sociedad- y las de los grupos poderosos que hay dentro de ella, que podrían constituir una amenaza para el sistema como, por ejemplo, las fuerzas armadas”*.

Alcántara<sup>83</sup> señala que la *“eficacia apunta al grado de cumplimiento de las expectativas y las necesidades de la población, que se expresa a través de dos aspectos: en la idoneidad de las políticas diseñadas por el gobierno para reducir al mínimo el conflicto, asegurar una tendencia a la repartición de la riqueza y propiciar su incremento; y respecto a la capacidad operativa del gobierno para actuar sin sobresaltos, pudiendo realizar sus programas sin estar sujeto a elementos disfuncionales”*.

Por ello, no se coincide con investigadores que señalan por ejemplo y como indicador de la eficacia, a la cantidad de leyes aprobadas por el Congreso o políticas emprendidas por el Poder Ejecutivo. En todo caso, en el lado de la eficacia para poder aprobar leyes, surgen dos posibles situaciones dependiendo del sistema electoral:

- a) En los sistemas electorales proporcionales caracterizados por múltiples partidos políticos en el Congreso, no existe una mayoría predominante, por lo que la aprobación de leyes se dará a partir de pactos para conformar mayorías parlamentarias;

---

<sup>81</sup> Linz, Juan. op. cit. pp. 20-21

<sup>82</sup> Lipset, Seymour Martin. op. Cit., pp. 115.

<sup>83</sup> Alcántara, Manuel. “Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio”. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 18.

- b) En sistemas electorales de mayoría absoluta –que tienden al bipartidismo como afirma Duverger<sup>84</sup>-, la eficacia se medirá en la medida que el partido en el gobierno conforme la mayoría que garantice el cumplimiento de sus objetivos.

De la misma manera, las medidas de eficacia adoptadas por el gobierno dependerán si el sistema es presidencialista o parlamentarista. En el caso del presidencialismo dependerá de la relación del poder ejecutivo con las diversas fuerzas del parlamento, dando lugar a coaliciones. Por su parte, en el caso del parlamentarismo, la eficacia estará relacionada en primera instancia a la relación entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno (canciller o primer ministro) y la conformación del gabinete y el aparato burocrático; al respecto, dependerá si la burocracia acata las directrices del poder ejecutivo, o de lo contrario, su implementación puede ser lenta e inefectiva y por tanto, ineficaz.

### **2.3.3 La necesaria complementariedad**

Se confunde frecuentemente la legalidad con legitimidad. Supóngase por ejemplo que un grupo político gana la elección regional o nacional, lo cual podría llevar a pensar que este grupo goza de la legitimidad o popularidad mayoritaria y por ello decide proponer o imponer sus políticas, sea mediante leyes (si goza de mayoría en el Congreso), o decretos u otra forma de normas emanadas del poder ejecutivo. Si no hay un mínimo consenso con la parte afectada, esta decisión o política pública puede ser rápidamente ilegítima, y es que, como diría Camps “...*un buen gobierno se gana la legitimidad día a día, en la medida en que éste no pierde la confianza de los ciudadanos...*”.

Del otro lado, es muy posible que el gobierno se enfrente a decisiones poco populares pero necesarias (aumento de impuestos por ejemplo que afecta a toda la sociedad, o políticas tendientes a reducir el gasto corriente público: adelgazamiento de la administración pública, o el cierre de entidades que generaban déficit económico pero a su vez generaban empleo no sólo a burócratas, sino a mineros, fabriles, obreros) y que desde el punto de vista económico y financiero pueden estar justificados en situaciones de fuerte déficit fiscal, pero con un costo social muy alto; en esta perspectiva, los consensos, las mesas de diálogo con las partes afectadas son vitales para garantizar la subsistencia misma del poder político imperante. A todo esto, la comunicación social efectiva y masiva es esencial, sea para mantener legitimidad en la mayoría de la población ante una medida que afecta a un sector en particular que amenaza con la inestabilidad del gobierno, o inclusive para sensibilizar a la sociedad en su conjunto cuando existen medidas que afectan al ámbito nacional.

Una reflexión final. Muchos países de nuestra América Latina acceden al poder mediante mayorías relativas y no absolutas, en muchos casos con coaliciones políticas inestables y volátiles, por lo cual la autoridad de su “dominación legítima” es muy sensible, y por ello su subsistencia dependerá de la manera en cómo diseña e

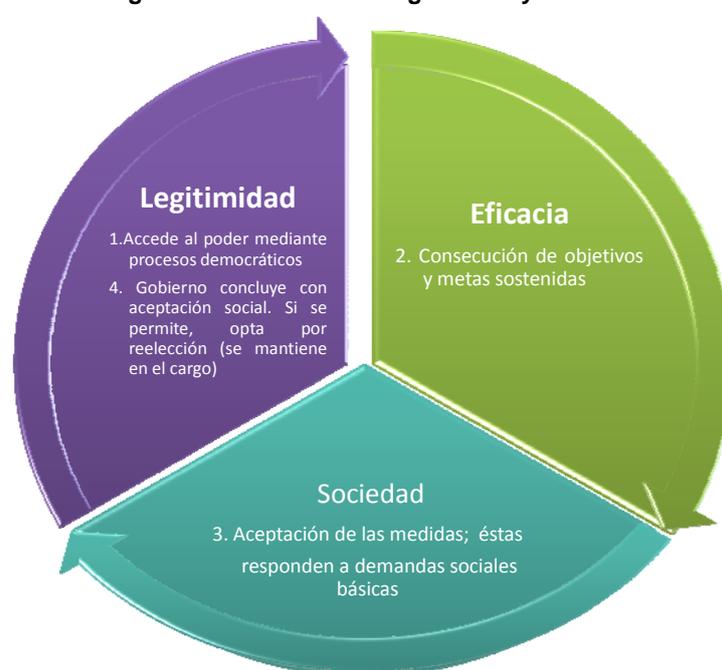
---

<sup>84</sup> Duverger, Maurice, “La influencia de los sistemas electorales sobre la vida política”, 1950, Revista Zona Abierta 110/111, Madrid, 2005, pp. 39.

implementa las políticas públicas –que mide su eficacia-, es decir de cómo atiende las demandas sociales y las de los grupos de presión, que sugiere entonces que la legitimidad sólo es posible si va de la mano de la eficacia.

De esta forma, la ingobernabilidad es el producto conjunto de una crisis de gestión administrativa del sistema y de una crisis política de los ciudadanos con sus autoridades y gobiernos. Dos casos ilustran la complementariedad. Supóngase un gobierno que nace o alcanza cierta legitimidad mediante el consenso con los ciudadanos –muchas veces con medidas populistas para satisfacer las demandas sociales- pero que pierde progresivamente la eficacia, se torna improductivo; con ello, deviene en disminución del consenso que conduce a la ilegitimidad, incluso a la caída del gobierno. Por el contrario, si actúa con eficacia, la buena o incipiente legitimidad se fortalece, en la medida de que la sociedad acepta las medidas (**figura 2**).

**Figura 2. Relación entre legitimidad y eficacia**



Al revés, un gobierno que se preocupa sólo de la eficacia (gobiernos tecnócratas, por ejemplo) tiende a minimizar los consensos con lo cual se torna rápidamente ilegítimo. Por ello, un gobierno que se base tanto en eficacia como en consenso es un gobierno legítimo y sostenido. Se concluye y cada vez de manera más frecuente, que la legitimidad es el producto de prestaciones gubernamentales que satisfagan las exigencias de amplios grupos sociales.

Pérez Fernández ejemplifica para el caso mexicano<sup>85</sup>: “*la gobernabilidad presupone que el pacto social beneficia a la mayoría de las personas; la legitimidad de un sistema*

<sup>85</sup> Pérez Fernández del Castillo, G., , Foros de Consulta Ciudadana "Gobernabilidad Democrática" y "Relación Estado y Sociedad Civil", organizados por la Secretaría de Gobernación del 16 al 18 de abril del 2007, Revista digital Enlace, México, abril-junio 2007.

*proviene de los beneficios que éste le proporciona a la mayoría de sus miembros [entiéndase eficacia]<sup>86</sup>. Si la ciudadanía está de acuerdo con el sistema, es capaz de defenderlo como propio y esto sería la actitud más puramente democrática que cualquier sistema y, en especial, cualquier gobierno pudiera esperar”.*

En suma, la gobernabilidad no se debate, es un proceso de negociación y de consenso. El grado de gobernabilidad estará en función del ámbito de acuerdo que se pueda dar y en el grado de representatividad existente en el marco de ese acuerdo.

## **2.4 Causas de crisis en la Gobernabilidad**

*La democracia sobrevivió a su pugna con el comunismo; pero ahora tiene que sobrevivirse a sí misma, cosa que sólo podrá hacer mediante su replanteamiento permanente.*

Giovanni Sartori

La gobernabilidad es un fenómeno pluridimensional que se torna más complejo en un régimen democrático. Arbós y Giner<sup>87</sup> señalan los dilemas o “dimensiones de la gobernabilidad” -que concuerda con los de Tomassini-, o “niveles” de la gobernabilidad<sup>88</sup>. Se trata del dilema entre legitimidad-eficacia; de las presiones y demandas del entorno; de la reestructuración de la sociedad civil; y de la expansión/cambio tecnológico con sus repercusiones demográficas, ecológicas y sociales.

Las causas dependen del enfoque con el que se analice el déficit o crisis de la gobernabilidad. Los enfoques pueden ser agrupados en tres, no obstante que pueden existir variaciones particulares que le den mayor o menor énfasis a alguno de los aspectos contenidos en cada uno de los enfoques.

Un **primer enfoque** se enmarca en la visión *neoconservadora*, que es afín con las aseveraciones del Informe Trilateral de 1975, es decir que los problemas de gobernabilidad se deben a un exceso de expectativas de la sociedad debido en buena medida a la excesiva expansión de las competencias del Estado, lo cual ofrece una dicotomía entre causa y efecto. En efecto, en este enfoque, el Estado de Bienestar que ingresó en fuerte crisis a mediados de la década de los setenta (70s) postuló una suerte de ilusión en términos de seguridad, salud, educación, empleo que generaron demandas cada vez crecientes de la sociedad. Con esta sobrecarga, baja la eficacia del gobierno para poder atenderlas, que a su vez impacta en otros componentes de la gobernabilidad: la legitimidad y la estabilidad; que devienen en demandas sociales con mayor nivel de presión, hasta alcanzar niveles de fuerte déficit o incluso crisis de gobernabilidad.

El Informe Trilateral concluye en las disfunciones de la democracia, que son<sup>89</sup>:

---

<sup>86</sup> La aclaración entre corchetes corresponde al autor.

<sup>87</sup> Arbós y Giner, op.cit., pp 14-20

<sup>88</sup> Así los denomina Preciado Coronado, op.cit.

<sup>89</sup> Crozier, Huntington, Op.cit.pp.100-102

- 1) El propósito de las virtudes democráticas de igualdad e individualismo ha conducido a la deslegitimación de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo<sup>90</sup>.
- 2) La expansión democrática de la participación política y el involucramiento ha creado una "sobrecarga" en el gobierno y la expansión desbalanceada de las actividades gubernamentales, exacerbando tendencias inflacionarias en la economía<sup>91</sup>.
- 3) La competencia política, esencial para la democracia se ha intensificado conduciendo a la desagregación de intereses y la declinación y fragmentación de los partidos políticos<sup>92</sup>.
- 4) La asertividad del gobierno democrático al electorado y a las presiones sociales, anima el 'parroquialismo' nacionalista en la forma en que las sociedades democráticas conducen sus relaciones exteriores<sup>93</sup>.

Esta evaluación no obstante, en su punto 3) del análisis, se preocupa por la proliferación de nuevos pequeños partidos políticos que han incidido en las últimas elecciones de estos países al no alcanzar mayorías parlamentarias, haciendo por tanto más complejo el ejercicio de gobierno. No obstante, se considera que la crisis de los partidos políticos -que se mantiene actualmente- se debe también a aspectos intrínsecos de los propios partidos y su ejercicio de la política<sup>94</sup>.

Los liberales comparten con los conservadores el diagnóstico de sobrecarga de las instituciones y distorsiones del mercado que parece caracterizar la coyuntura de crisis del Estado asistencial.

Un **segundo enfoque** está representado por críticos como Claus Offe y Jurgen Habermas, que señalan que los factores de deficiencia en la ingobernabilidad se encuentra en las funciones contradictorias del sistema político-administrativo en las sociedades capitalistas, y es que el Estado en este modelo económico enfrenta dos funciones contradictorias: la acumulación de capital (crecimiento, rentabilidad) y la

---

<sup>90</sup> *The pursuit of the democratic virtues of equality and individualism has led to the delegitimation of authority generally and the loss of trust in leadership.*

<sup>91</sup> *The democratic expansion of political participation and involvement has created an "overload" on government and the imbalanced expansion of governmental activities, exacerbating inflationary tendencies in the economy.*

<sup>92</sup> *The political competition essential to democracy has intensified, leading to a disaggregation of interests and the decline and fragmentation of political parties*

<sup>93</sup> *The responsiveness of democratic government to the electorate and to societal pressures encourages nationalistic parochialism in the way in which democratic societies conduct their foreign relations.*

<sup>94</sup> Existe abundante literatura sobre la crisis de los Partidos Políticos, desde análisis generales hasta estudio de casos por país. En todo caso, el descrédito hacia los partidos se evidencia con las encuestas como la que presenta el Informe 2008 del Latinobarómetro 2008 para América Latina.

legitimación política (reducción de la pobreza y el bienestar para la mayoría). Este enfoque plantea entonces un complejo debate sobre el modelo de desarrollo por elegir, desde las recomendaciones del Consenso de Washington -que finalmente condujo a la crisis financiera mundial del año 2008-, o aquellos que han criticado abiertamente este modelo, y por supuesto están los que buscan una conciliación entre ambos extremos, y ahí el enfoque neoestructuralista es un referente<sup>95</sup>, que reaviva la discusión de la dependencia y el dilema centro-periferia.

Para este grupo, denominado neomarxista, el poder político ampara una explotación que beneficia a un núcleo reducido de la sociedad<sup>96</sup>. Si el Estado asistencial entra en crisis y no puede mantener los servicios que presta, es de prever la crisis del propio sistema democrático. Para los neomarxistas, los problemas de la gobernabilidad en el sistema capitalista son esencialmente de legitimidad. Los marxistas no dudan de que, mientras se mantenga la propiedad privada de los medios de producción, el poder político actuará para defender los intereses del capitalismo.

Bobbio<sup>97</sup> hace referencia a Habermas, para quien la ingobernabilidad es la suma de una *crisis de entrada* y de una *crisis de salida*. “*la crisis de salida tiene forma de **crisis de racionalidad**: el sistema administrativo no logra hacer compatibles o manejar los mecanismos de control que le exige el sistema económico. Las crisis de entrada tiene forma de **crisis de legitimidad**: el sistema legitimatorio no logra mantener el nivel necesario de lealtad de las masas al actuar los mecanismos de control que le exige el sistema económico*”.

El **tercer enfoque** se centra en la *Modernización del Estado*, ya que se parte de que el Estado no ha podido responder a las demandas debido a limitaciones en la eficacia y eficiencia; por tanto combina *elementos tecnocráticos con los de ingeniería constitucional*. Parte de que las entidades institucionales están burocratizadas y no cuentan con sistemas que permitan agilidad en la toma de decisiones, a lo cual se puede sumar la reforma del Estado inconclusa y la necesaria profundización de la descentralización en forma efectiva (descentralización fiscal por ejemplo).

En este enfoque también se incluye a los de la corriente “neocorporativista”. La corporatización aparece como la conformación de organizaciones que fungen como intermediarias entre las formas tradicionales y conflicto entre clases y poseen un efecto moderador sobre las capacidades de los individuos para competir libremente entre sí o para formar coaliciones que puedan amenazar la competencia y el poder de las existentes<sup>98</sup>. Ese es el caso de los sindicatos o cámaras de comercio, industria y similares, así como de asociaciones profesionales. La consolidación y proliferación de corporaciones y asociaciones formales ha conducido al desplazamiento progresivo de otras unidades de la vida social.

---

<sup>95</sup> Para mayor detalle, revisar el libro de Octavio Rodríguez, “El Estructuralismo latinoamericano”, Editorial Siglo XXI, 2006.

<sup>96</sup> Jessop (1983), citado en Arbós y Giner, pp. 11.

<sup>97</sup> Bobbio, Norberto “Diccionario de Política”, Volumen 1, Siglo XXI Editores, Décima Cuarta edición, México, 2005.

<sup>98</sup> Arbós y Giner, Op.cit., pp. 30.

Desde esta perspectiva, se vive en una *sociedad corporativa*, en la que los modelos de estructuración fundamentales: conflicto social (clasista, ocupacional, étnico) y las relaciones de poder, se ejercen a través de corporaciones. Y es que el corporativismo fue potenciado por la influencia de gobiernos de orientación socialdemócrata, así como las políticas keynesianas de la segunda mitad del siglo veinte. Existen análisis muy interesantes sobre el éxito del gobierno priista en México por más de 70 años basados en una estructuración de relacionamiento del Estado con estructuras corporativas<sup>99</sup>.

Por su parte, para Prats<sup>100</sup>, las crisis de gobernabilidad pueden proceder:

- De la incapacidad de las reglas y procedimientos para resolver los problemas de interacción (acción colectiva) de los actores poderosos, especialmente cuando los equilibrios de poder cambian y las reglas precedentes ya no valen.
- De la débil o la inadecuada institucionalización de las reglas y procedimientos.
- De la emergencia de nuevos actores estratégicos que plantean un cambio radical de las fórmulas.
- Del cambio estratégico de actores poderosos que replantean la fórmula hasta entonces aceptada.
- De la incapacidad de los actores estratégicos para mantener niveles básicos de ley y orden.

En términos similares a los expresados por Arbós y Giner, y haciendo un análisis de los estudios realizados por Tomassini, Alcántara<sup>101</sup> concluye que la gobernabilidad depende de tres variables principales:

- el fortalecimiento de la sociedad civil
- la evolución de la cultura política, la orientación y el comportamiento de la economía, y
- la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo.

Independientemente del enfoque, es conveniente reflexionar sobre la democracia versus cualquier otra forma de gobierno autoritaria. Camou<sup>102</sup> se refiere a la evidencia de que las tensiones y conflictos sociales se dan más en tiempos de democracia, y que esa sobrecarga pudiese orientar salidas no democráticas. Señala que “*no es que las sociedades que viven bajo regímenes autoritarios sean ‘menos’ conflictivas que las democráticas, sino que la expresión del conflicto en las segundas es más fácil de*

---

<sup>99</sup> Véase por ejemplo Ignacio Gatica Lara, “El Corporativismo Sindical Mexicano en su encrucijada”, *El Cotidiano*, mayo-junio, 2007, Vol. 22, número 143, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Distrito Federal, México, 2007, pp. 71-79.

<sup>100</sup> Prats, Joan, Op.cit, 2001, pp.18.

<sup>101</sup> Alcántara, Manuel, Op.cit, pp. 31

<sup>102</sup> Camou, Op.cit.

*manifestar que en las primeras*”, y esa reflexión proviene, muy probablemente de Toqueville, quien manifestaba lo señalado en su libro clásico. Del otro lado, se reconoce que debido a la estructuración compleja entre Ejecutivo y Legislativo en una democracia, las decisiones toman mayor tiempo, ya que es preciso respetar las deliberaciones y procedimientos instituidos, y ello dificulta la resolución de conflictos si se quiere respuestas rápidas a una demanda social.

Coopedge<sup>103</sup> señala finalmente que la lógica de la democracia es conflictiva para la gobernabilidad, ya que mientras la gobernabilidad requiere una representación efectiva de los grupos en proporción a su poder, la democracia requiere una representación efectiva de los grupos en relación al número de personas que los apoyan. De ahí que la *“gobernabilidad respete la lógica del poder, mientras que la democracia respeta la lógica de la igualdad política”*.

## **2.5 Grados o niveles de gobernabilidad**

Camou<sup>104</sup> propone cinco grados de la gobernabilidad, que permiten en primera instancia desechar la idea de que la gobernabilidad es un concepto dicotómico, es más bien un estado de situación con diferentes situaciones o grados, como es usual en todo proceso complejo. En efecto, una sociedad en la que no existen problemas/demandas o éstos estén perfectamente controlados conduce a lo que se denomina gobernabilidad ideal. Por el contrario, cuando el nivel de conflictividad ha llegado a extremos entre Estado y Sociedad, con la proliferación incontrolada de anomalías, se está en un grado de ingobernabilidad que conduce inevitablemente a un desenlace sin retorno: sea el cambio de gobierno por la vía constitucional o de facto como ha sido habitual en la década de los ochenta en América Latina, o a la guerra civil como en algunos países de Europa del Este y África.

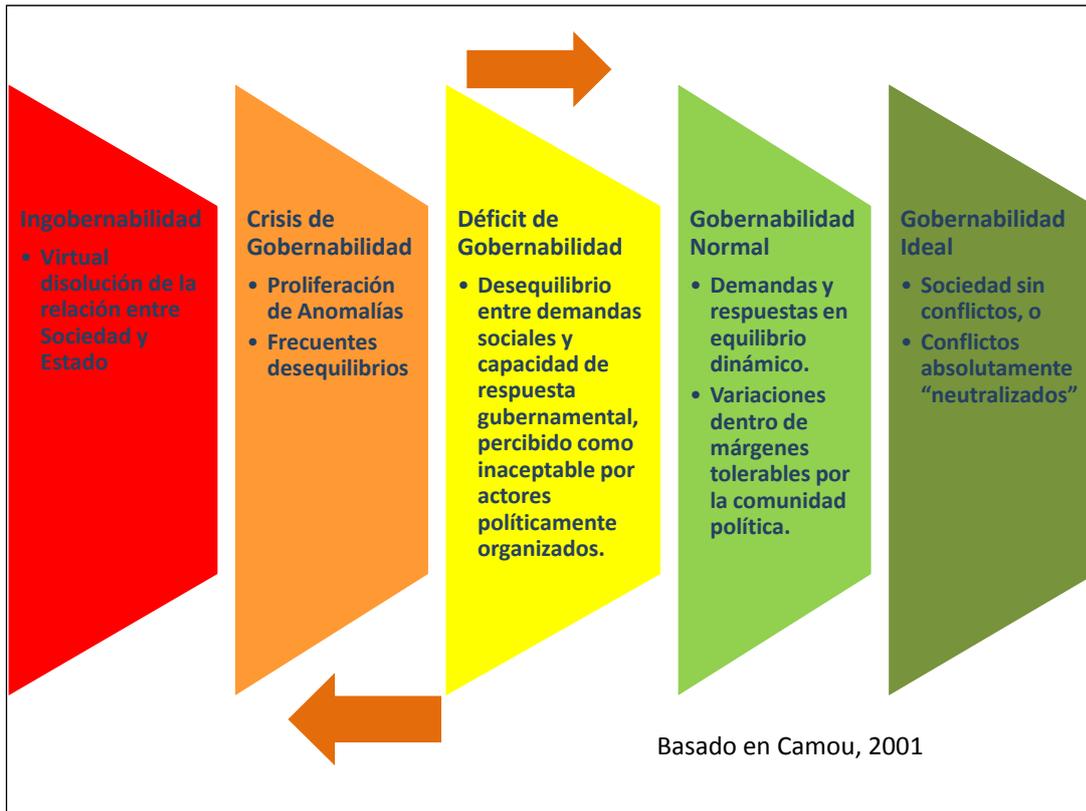
Lo más común es que los países se debatan en estadios intermedios, desde la gobernabilidad “normal” hasta los que enfrentan “crisis de gobernabilidad”. La **figura 3** presenta los grados y características de la gobernabilidad.

---

<sup>103</sup> Coopedge, Op.cit.

<sup>104</sup> Camou, Antonio, Op.cit. pp.25-27.

Figura 3. Grados de la gobernabilidad



## 2.6 Gestión de la gobernabilidad

En tanto que la eficacia y eficiencia (que su conjunción implica efectividad) es una propiedad de la gobernabilidad asociada a su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible, la legitimidad se refiere –como se apuntó– a la calidad de la acción percibida por la sociedad, es una cualidad de la gobernabilidad. Ambos componentes deben tender a su continuidad para que el sistema tenga gobernabilidad. En este sentido, la estabilidad tiene que ver con la permanencia (duración en el tiempo) del sistema político de gobierno.

Para los que siguen el enfoque neoconservador de que los problemas de gobernabilidad están basados en la sobrecarga de demandas sociales, y de acuerdo con en el Informe Trilateral que sugiere “reforzar” las instituciones democráticas (partidos, parlamento, poder ejecutivo) pero a su vez, ‘moderar’ los alcances de la democracia”, se proponen las siguientes recomendaciones<sup>105</sup>:

- a) Reducir significativamente la actividad del gobierno.
- b) Reducir las expectativas de los grupos sociales
- c) Aumentar los recursos a disposición del Estado

<sup>105</sup> Camou, Op.cit., pp. 32-33

d) Proceder a una reorganización que simplifique las instituciones

En suma, los neoconservadores son partidarios del Estado “mínimo”<sup>106</sup> y renuentes a la redistribución de riqueza realizada mediante la política fiscal. Los conservadores son *partidarios de un equilibrio entre Estado y mercado que sea favorable al mercado, en tanto que los neoconservadores son por principio contrarios a cualquier actuación estatal que vaya más allá de la garantía de los derechos individuales*; por ello, miran al Estado con prevención. El neoconservador ve la gobernabilidad como un problema relativo a las interferencias que recibe la Sociedad del Estado, desde el exterior.

Desde la perspectiva liberal y dado que comparten el diagnóstico de la sobrecarga social sobre el Estado, el problema de la gobernabilidad se resuelve mediante la restauración de la autonomía de la política, pero a su vez limitando su alcance hasta el límite del mercado, para que éste pueda desarrollarse.

Evidentemente, para los neomarxistas, la propuesta de solución es el cambio del modelo de desarrollo, pasar del enfoque capitalista e individualista a un enfoque social, colectivista que promueva mayor presencia del Estado.

En el enfoque neocorporativo, se postula el ejercicio múltiple de acuerdos y pactos con los distintos actores políticos y socioeconómicos. En esencia se plantea establecer red o redes de acuerdos entre sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil, dependencias gubernamentales, con la finalidad de vincular intereses sociales, económicos, y aumentar la capacidad operativa del Estado. Este enfoque es congruente con lo que se denomina “nueva gobernanza”, cuyo desarrollo se expone en el capítulo siguiente.

Camou<sup>107</sup> propone un esquema de análisis que denomina *Paradigmas de gobernabilidad*, que relacionan un esquema matricial entre niveles de análisis (cultura política, nivel de las instituciones y nivel de las políticas públicas) y campos de acción gubernamental (campo político, económico y social) que pueden tener una articulación adecuada si se sustentan en “*una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes y una mayoría significativa de la población*” que adoptan un carácter institucional, reduciendo la incertidumbre y proporcionando legitimidad a las acciones de gobierno. La importancia de los acuerdos entre élites dirigentes y una mayoría poblacional está vinculada al protagonismo de los denominados “actores estratégicos”. Es de interés la confluencia de niveles y campos y sus diversas intersecciones que permitan evaluar la consistencia de cada relación y analizar las características que presenta la gobernabilidad democrática. En esta perspectiva, se señala que:

- a) En el nivel de análisis de la cultura política (modelos de orientación política) debe producirse y existir **legitimidad** tanto en el campo político, en el social como en el económico.
- b) En el nivel de las instituciones son necesarias las señales de **estabilidad**, igualmente en los tres campos.

---

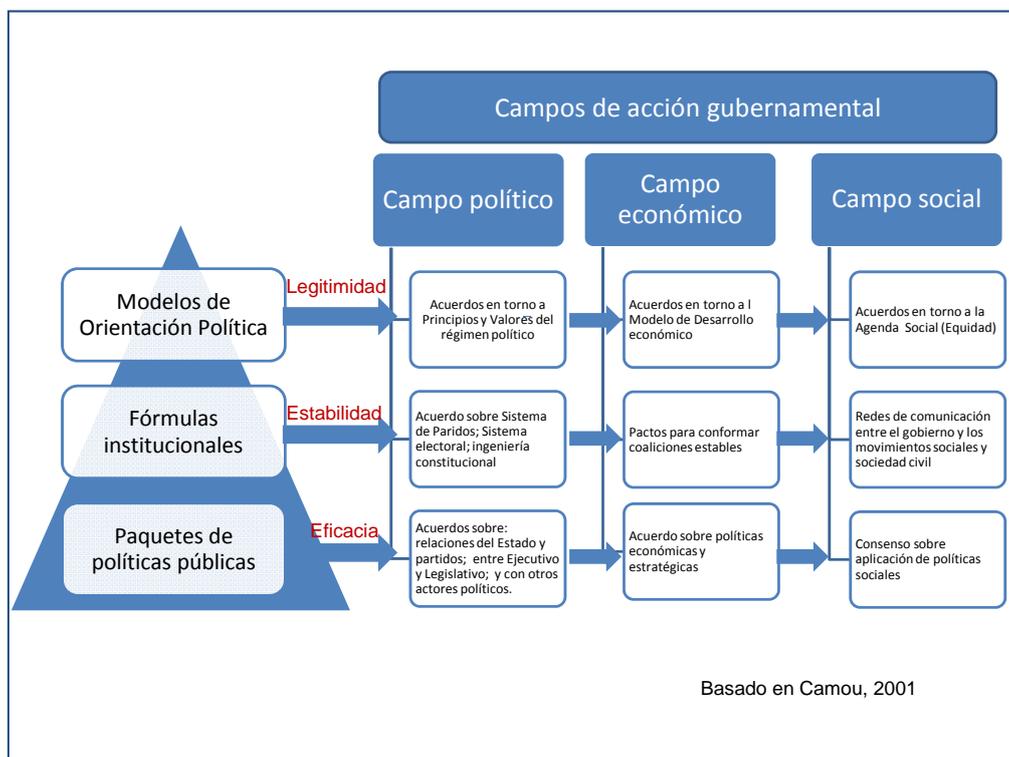
<sup>106</sup> R. Nozick (1974), citado por Arbós y Giner, Op.cit., pp 10.

<sup>107</sup> Camou, Op.cit.pp.46-49

- c) En el diseño y aplicación de las políticas públicas, es fundamental que exista **eficacia y eficiencia** en la acción gubernamental.

Esto permite ubicar el énfasis de los tres componentes de la gobernabilidad según su ámbito de acción (**figura 4**).

**Figura 4. Niveles de análisis y campos de acción en torno a la gobernabilidad**



*Fuente: Basado en Camou, A., pp.49*

En este modelo o paradigma, es previsible que existan conflictos entre los niveles de análisis (orientación política con arreglos institucionales o con políticas públicas), así como entre los campos de acción. Es usual por ejemplo que decisiones económicas puedan tener efectos positivos o negativos en el campo social y viceversa.

Este modelo es útil para su aplicación a nivel de un país o estado nacional, pero también lo es para la evaluación a nivel sectorial. En efecto, los conflictos por ejemplo en el sector de agua y saneamiento, pueden tener su origen en el modelo de desarrollo económico y social elegido, con cuestionamientos a la justificación, y por tanto a la legitimidad y funciones de algunas instituciones (caso de los reguladores sectoriales en algunos países que promovieron la participación privada de manera activa), así como los preceptos contenidos en varias leyes y sucesivas reglamentaciones, sumado a un diseño burocrático que impide agilidad en la toma de decisiones, que en suma encuentra un campo fértil para los conflictos sociales en el sector de agua y saneamiento.

De manera más operativa, que resulta interesante para el análisis al interior de un sector específico (por ejemplo el de agua y saneamiento), se retoma la propuesta de Coppedge, quien propone<sup>108</sup> una secuencia para la gestión de la gobernabilidad. Señala los siguientes pasos:

- a) Identificar a los actores estratégicos en un nivel apropiado —mientras más concreto mejor— durante un período delimitado;
- b) Considerar a los actores no estatales tomando en cuenta variables tales como, inclusión, luchas de poder, capacidades de negociación y grado de formalización de las fórmulas que pautan sus relaciones con el Estado y con otros actores no estatales;
- c) Evaluar el sistema de partidos;
- d) Considerar los recursos y la fortaleza de los actores estatales y del sistema de partidos en sus relaciones intraestatales;
- e) Analizar las relaciones entre los actores estatales y su adecuación a las normas; y
- f) Efectuar un balance de los recursos y la capacidad del Estado para responder a las demandas sociales.

Se aprecia que la atención está centrada en los actores estratégicos, en la existencia de normas y procedimientos, y verificación del interés colectivo por encima de las demandas de los actores estratégicos que pudieran tener demandas legítimas o particulares, todo ello, congruente con el enfoque de Prats.

En conclusión, se ha expuesto el origen y desarrollo de la gobernabilidad, así como las concepciones y causas de crisis en formas de gobierno democráticas, además de los grados o niveles que posibilitan la comprensión de que eficacia no puede estar desligada de legitimidad y viceversa, y ambas deben propender hacia la estabilidad, no exenta de conflictos, para lo cual emergen propuestas de gestión de la gobernabilidad, mediante el ejercicio dinámico, continuo, entre la Capacidad del Estado para atender las demandas, y las necesidades de la Sociedad Civil, en la arena del consenso, con reglas y procedimientos definidos y mutuamente acordados.

---

<sup>108</sup> Coppedge, op.cit.

## CAPÍTULO 3. GOBERNANZA

### 3.1 Enfoques de la Gobernanza

Gobernanza es una palabra de uso relativamente reciente, en todo caso utilizada de manera recurrente a partir de la segunda mitad de la década de los 90s, ya que entre las décadas de los 50s a los 70s del siglo XX la atención se centró en la reforma administrativa. Durante los 80s se introdujo la perspectiva de las políticas públicas y se teorizó sobre la nueva gerencia pública o NPM por sus siglas en inglés<sup>109</sup>.

A mediados de los 90s se define la Gobernanza como la forma, la manera en que se ejerce la autoridad política, administrativa o social en el manejo de recursos o asuntos que interesan al desarrollo, pero esta interpretación fue similar a la corriente del neoinstitucionalismo, que trata, en suma, de mejorar la efectividad (eficacia más eficiencia) de las organizaciones gubernamentales en la formulación y gestión de las políticas públicas.

Es muy probable que la integración económica de la Unión Europea condujo a un nuevo concepto de gobernanza a partir del denominado “Libro Blanco sobre la Gobernanza” presentado en julio de 2001. En este libro, se considera la gobernanza como estructura de toma de decisiones a través de redes de actores gubernamentales y no gubernamentales en un esquema multinivel.

Kooiman desarrolla una distinción conceptual entre “gubernancia”, “gobernanza” y “gubernabilidad” que las refiere como fundamentos de una nueva Teoría Sociopolítica de la Gobernanza *in statu nascenti*. Para Kooiman<sup>110</sup> la gobernanza es la “*estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes, que conforma las reglas de juego en un sistema específico, o en otras palabras, el medio a través del cual los actores pueden actuar e intentar utilizar estas reglas de acuerdo con sus propios intereses y objetivos*”.

Kooiman define a su vez tres modalidades fundamentales: la autogobernanza, la co-gobernanza y la gobernanza jerárquica.

La autogobernanza –sostiene– es la capacidad de las entidades sociales para brindar los medios necesarios para desarrollar y mantener su autonomía, y así mostrar un grado relativamente alto de autonomía sociopolítica. Esta modalidad de gobernanza busca tendencias autónomas como resultado de combinaciones de factores observables y variables. La auto-gobernanza se ve como una modalidad embebida en la interacción interferencial alrededor de procesos sociales primarios, teniendo una capacidad especial para tratar con la diversidad social y dinámica (menos con la complejidad).

---

<sup>109</sup> New Public Management.

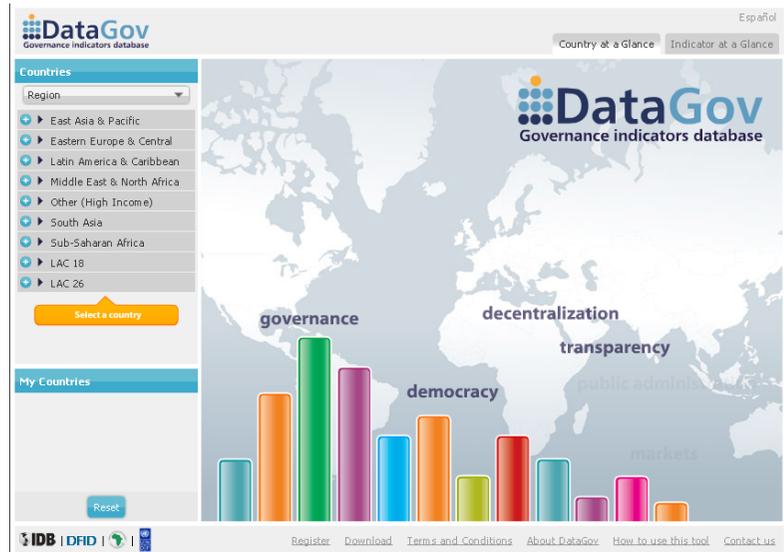
<sup>110</sup> Kooiman, Jan, “Governing as Governance”, Sage Publications, London, U.K., 2003.

La gobernanza jerárquica es retratada como una forma de gobernanza vertical o de arriba-abajo (top-down), en otras palabras, “el jefe” es quién vigila las interacciones. La gobernanza jerárquica se inserta en las interacciones que están basadas en intervenciones, y se extiende más allá del tipo de jerarquía asociada con soberanía y burocracia de Estado. En las sociedades modernas, se asume que la gobernanza jerárquica se torna más activa, confiando menos en órdenes y más en regulaciones, y este desarrollo puede ser considerado como una respuesta al aumento de la complejidad. A nivel de la capacidad del Estado, se muestra como perfectamente “capaz de dar con una mano y recoger con la otra”.

La co-gobernanza por su lado significa que las partes implicadas tienen algo en común, y de alguna forma está en juego tanto la autonomía como la identidad. Eso atañe a la utilización de formas organizadas de interacción para propósitos de gobierno e implica la ausencia de un “gobernador” central que domine la comunicación, colaboración, cooperación y co-administración. Se introduce y discute una distinción entre regímenes y redes de co-gobernanza. Por ello, esta modalidad de gobernanza es vista como la respuesta más evidente a la ausencia o debilidad de la gobernanza jerárquica, que en sociedades modernas y para la mayoría es considerada práctica y teóricamente importante para su futuro desarrollo.

Como se aprecia, se derivan connotaciones en las que existe una línea delgada entre el concepto de gobernabilidad con el de gobernanza, intercambiando los términos como si fuesen equivalentes. Esta alternancia se ve afirmada con sitios de internet (web sites) de organismos internacionales que utilizan el término “governance” en inglés y en su traducción al español se refieren a “gobernabilidad”. La **figura 5** muestra dos ejemplos claros.

Figura 5. Páginas web sobre “governance” y gobernabilidad



Por ello, no es casual que Hufty señale –citando a Bjork y Johansson- que la gobernanza tiene tantas definiciones como cantidad de investigadores.... Por ello y con la expectativa de aclarar conceptos, Hufty señala que se pueden distinguir **tres grupos de enfoque**: la gobernanza como sinónimo del ejercicio de gobierno –que es la más simple-; como marco normativo, y como marco analítico para los sistemas de coordinación no jerárquicos<sup>111</sup>. En relación con el enfoque de marco normativo, Hufty recoge la definición propuesta por el Banco Mundial en 1992, que señala:

*“Gobernanza es la manera en la cual el poder se ejerce en la gestión de recursos económicos y sociales de un país, para su desarrollo”*

Desde la perspectiva del marco analítico, señala tres corrientes principales: la *gobernanza corporativa*, la *gobernanza global* y la *gobernanza moderna*.

- a) *Gobernanza corporativa*. Se refiere al ejercicio del control de las organizaciones que no es o no debe ser jerárquico, sino de aquellas que permiten la coordinación entre sus unidades, al arbitraje de las divergencias, al mantenimiento de la cohesión y a la gestión de los costos de transacción que resultan de un control más horizontal; es en esta lógica que se derivan los denominados “principios del gobierno corporativo”.
- b) En la *gobernanza global*, la definición dada por la Comisión Brandt señala lo siguiente:

*“Gobernanza es la suma de diversas formas mediante las cuales los individuos e instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos de interés común; es un **proceso continuo** mediante el cual los intereses conflictivos o diversos pueden ser acordados y se pueden establecer acciones de cooperación. Lo anterior incluye tanto a las instituciones formales como a instancias facultadas para exigir cumplimiento, así como acuerdos informales que tanto la gente como las instituciones han acordado o se perciben de su interés”.*<sup>112</sup>

Es importante señalar que, a diferencia de la gobernabilidad –que supone un estado de situación, un estado de equilibrio dinámico-, se encuentra que la gobernanza se refiere al ejercicio, al proceso continuo, que implica acción, movilidad.

- c) La *gobernanza moderna* expresa un conjunto de cuestionamientos sobre el papel del Estado en la Sociedad, así como sobre la gestión interna del propio Estado, y de manera especial, sobre la administración pública. Tiene como base la crisis del Estado benefactor, que derivó en el debilitamiento del Estado a partir de las políticas derivadas del Consenso de Washington, que dio como resultado que numerosos mecanismos de producción se den fuera del Estado,

---

<sup>111</sup> Hufty, Marc, “Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: Marco analítico de la gobernanza”, en Mazurek, Hubert “Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina”, Instituto Francés de Estudios Andinos, Lima, Perú, diciembre de 2009.

<sup>112</sup> Hufty, Marc. *Ibidem*, traducción propia sobre la frase que figura en el idioma original. pp. 82

en protagonistas autónomos e interdependientes. Es la clásica discusión del Principal-Agente, donde los “agentes” son externos a la administración pública pero no obstante brindan servicios de uso o interés público. En esta corriente de pensamiento se ubicaría la definición anteriormente citada de Kooiman sobre la gobernanza.

Preciado Coronado apunta<sup>113</sup>: “*la ‘teoría de la gobernanza’ es aplicada a los asuntos del “buen gobierno”, bajo criterios eminentemente relacionados con la eficiencia administrativa de las políticas públicas en la escala nacional, o con el desempeño institucional en los asuntos relativos a la política económica y a la inserción nacional en el mercado global. Las escalas de actuación de este concepto van de la dimensión local hasta la supranacional y la gobernabilidad global, pero otorgando un peso decisivo a la dimensión del Estado nacional.*” Por su parte, diferencia claramente de la idea de gobernabilidad democrática, en términos similares a los expuestos en el capítulo anterior, y señala:

*“...el término ‘gobernabilidad democrática’ ha venido adquiriendo un peso mayor en la discusión relacionada con las ciencias sociales...sus preocupaciones son similares a las de la Teoría de la Gobernanza, [pero] su propuesta metodológica supera los asuntos de dirección de gobierno e incorpora el tema de la participación ciudadana, de la llamada sociedad civil, de las redes de intereses estratégicos agrupados en instituciones o en flujos organizativos que apenas prefiguran instituciones, como es el caso de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)”.*

Por su parte, Renate Mayntz<sup>114</sup> señala -en línea similar a Hufty- que la palabra *gobernanza* ha experimentado una evolución semántica: inicialmente se utilizó como sinónimo de gobernación o proceso de gobernar a través de las organizaciones, y el campo semántico de la palabra se ha ampliado con dos nuevas acepciones:

- 1) *Gobernanza* para indicar “*un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado*”;
- 2) *Gobernanza* como algo mucho más amplio. Señala que se van dando formas de coordinación social diferentes, no sólo de jerarquía sino de mercados, recurriéndose entonces a la expresión *gobernanza* para designar toda forma de coordinación de las acciones de individuos y las organizaciones -entendidas como formas primarias de la construcción del orden social-. Esta segunda acepción amplía el campo semántico que la *gobernanza* y se convierte en una nueva teoría general de las dinámicas sociales.

---

<sup>113</sup> Preciado Coronado, J., “La gobernabilidad democrática en el México post-priísta”, *Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México*, Mesa Redonda, UNESCO, París, 2002.

<sup>114</sup> Maytz, Renate., “Nuevos desafíos de la Teoría del Governance”, *Instituciones y Desarrollo*, No. 7, pp.35-51.

Por su parte y en un ámbito menos amplio, para Camou -citado por Mayorga- la gobernanza es “la acción y el efecto de gobernar y gobernarse”<sup>115</sup>...y Mayorga acota “*en cierta medida, [Camou] termina incluyendo los temas de gobernanza en el concepto de gobernabilidad: es decir, incluye la acción y el efecto de gobernar en el cómo se gobierna*”.

Tantaleán señala que la Gobernanza<sup>116</sup> es una expresión referida a la manera de dirigir en los niveles de la administración pública (en las empresas privadas con la gobernanza corporativa) y se espera que se tomen decisiones con principios de pluralismo, apertura, participación, responsabilidad, y coherencia.

Por su parte, Revesz indica<sup>117</sup> que, en una primera aproximación, gobernanza es una forma de gobernar, o sea un proceso que favorece las interacciones Estado-Sociedad, expresa la *manera* de gobernar, designa el conjunto de procedimientos institucionales, de las relaciones de poder y de los modos de gestión, formales o informales, que regulan la acción de los organismos.

Es sugerente entonces encontrar al menos un común denominador de las definiciones antes señaladas, y es que la Gobernanza implica acción, proceso, es, en esencia, verbo. Por su parte, para varios investigadores, la gobernanza se presenta como solución o condición sine-qua-non para alcanzar la gobernabilidad.

Finalmente, Revesz señala además que si los componentes o criterios de la buena gobernabilidad son legitimidad, eficacia y estabilidad, los criterios de la gobernanza deben ser transparencia, participación y rendición de cuentas<sup>118</sup>.

Los conceptos antes señalados permiten aproximarse al concepto asumido como gobernanza en el presente documento, y se acepta que el término es igualmente polisémico como el de gobernabilidad.

***Gobernanza expresa la manera de gobernar, la forma de conducción -no jerárquica- que posibilita la consecución de objetivos y metas mediante el consenso, la coordinación, la articulación de políticas, normas y procedimientos, así como la efectiva rendición de cuentas y transparencia.***

---

<sup>115</sup> Camou, “Gobernabilidad...” citado en Mayorga, “Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina”, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. inédito, 2007.

<sup>116</sup> Tantaleán, Javier, Op. Cit., pp 17

<sup>117</sup> Revesz, Bruno “Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local”, en Mazurek, Hubert “Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina”, Instituto Francés de Estudios Andinos, Lima, Perú, diciembre de 2009, pp. 34.

<sup>118</sup> Ibidem, pp. 39

### **3.2 Gobernanza y Políticas Públicas de Calidad**

Una definición aceptada es que las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar problemas que en un momento determinado se consideran prioritarios, sea por parte de los ciudadanos o del propio gobierno<sup>119</sup>.

Las políticas públicas de la segunda mitad del siglo XX han sido diseñadas e implementadas con enfoques diferentes, denominados como “generaciones”. Las políticas públicas de *primera generación* se implementaron en América Latina en la década de los ochenta con las medidas de Ajuste Estructural y de Estabilidad Macroeconómica tendientes a reducir el déficit fiscal, reducir la balanza de pagos, bajar las tasas de inflación, modificar los regímenes de comercio mediante el impulso a su liberación, cambiar las políticas impositivas y reducir el gasto público corriente. El enfoque de primera generación se caracterizó por la maximización del resultado económico, y como tal, se debía seleccionar la mejor solución técnica. El cuestionamiento sobre “cómo” implementar las políticas no fue tema de suficiente reflexión, acaso porque se consideraba que todos los gobiernos debían estar interesados en procurar el mayor alcance de bienestar posible, o bien porque se confiaba en la capacidad de su administración pública para poder implementarlos<sup>120</sup>. En esta lógica, los resultados muestran que estas políticas no se aplicaron en la intensidad programada, y ello tiene que ver con el “cómo”, ya que prevaleció –al menos en América Latina- un enfoque de implementación de política *top-down* (arriba-abajo), es decir, aquel en el que la clase política decide y espera que la administración pública cumpla<sup>121</sup>. La promulgación de la Ley 2029 de servicios de agua potable y alcantarillado en Bolivia, en 1999, siguió este enfoque, que ante falta de socialización y consenso fue necesario modificarla cinco meses después -abril de 2000- ante reclamo de grupos sociales y civiles, además del desconocimiento de los agentes de la administración pública sobre sus alcances y contenido; en suma, no bastó el aparente consenso alcanzado en el Congreso boliviano.

Las reformas de *segunda generación* establecen el acompañamiento de la economía institucional y la economía política, y se centran en la interrelación entre Estado, mercado y sociedad civil. Los conceptos clave de este enfoque son el análisis de los costos de transacción y de los incentivos económicos. Propugna la posibilidad de reducir el aparato estatal y promover mecanismos de incentivo económico para la inversión y participación privada. No obstante, también se reconoce que las instituciones y la política importan, y por ello, se requiere el desarrollo de capacidades, y más aun con una creciente actividad de la sociedad civil.

---

<sup>119</sup> Tamayo Saez, “Tamayo Sáenz, Manuel, “Análisis de políticas públicas”, en R. Bañón y E Carrillo (comps). La Nueva Administración Pública, Madrid, Alianza, 1997.

<sup>120</sup> Brinkerhoff, Derick y Crosby, Benjamin “Managing Policy Reform. Concepts and tools for decision-makers”, Kumarian Press, USA, 2002.

<sup>121</sup> Tamayo Saez, op.cit, pp 281-312.

Las reformas de *tercera generación* se concentran en el “cómo”. La reforma se visualiza como un proceso, y por tanto, son resultado de combinaciones dinámicas de propósitos, reglas, acciones, recursos, incentivos y comportamientos. El enfoque de hacer política pública sigue una secuencia *bottom-up* (abajo hacia arriba). Por lo tanto, no basta con diseñar políticas técnicamente impecables, en muchos casos, a partir de consensos es más factible que se acepte el segundo mejor (*second best*), y es igualmente importante la gestión para su efectiva implementación. Por ello, este proceso es tanto técnico como político, y demanda intensiva construcción de espacios de diálogo, de concertación, de activa promoción de participación de los actores estratégicos, además de herramientas para la resolución de conflictos, y disponer de planes de contingencia y de adaptación.

Esta descripción es importante porque sigue el concepto descrito de la gobernanza moderna, ya que no sólo importa el “qué”, incluso es más importante el “cómo”. Por ello, no basta tener propuestas técnicas basadas en modelos matemáticos, en racionalidades causa-efecto u otras herramientas tecnocráticas que maximicen aparentes beneficios, si éstos carecen de legitimidad. Las palabras de Henrique Cardoso son claras<sup>122</sup>:

*“Las decisiones [son las que] resultan de una adaptación negociada de intereses, de acuerdo con normas transparentes definidas en el espacio público... Las políticas no reflejan la supuesta omnisciencia de tecnócratas esclarecidos, sino que representan la depuración de intereses legítimos, un concierto de voluntades, entre ellas la del propio gobierno”.*

Por ello, surge lo que Lahera denomina “políticas públicas de calidad”, entendidas como cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; dichos cursos de acción o de información son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluye orientaciones y contenidos, pero también instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, así como la previsión de sus resultados<sup>123</sup>. Con base en esta definición, se entiende que Lahera se refiere a aquellas que responden a las denominadas de tercera generación.

La gobernanza implica el ejercicio de políticas públicas de tercera generación, es decir, de las que resultan del consenso, de la articulación con los actores estratégicos.

No obstante, una reflexión final. Las políticas públicas diseñadas e implementadas en un enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*) pueden tornarse en imposiciones que orienten hacia el totalitarismo<sup>124</sup>, de ahí su crítica y el nacimiento de políticas públicas basadas en el concepto de gobernanza; pero de igual modo, en los enfoques *bottom-up*, el Estado no puede, más allá de establecer mesas de diálogo y consensos, renunciar a su autoridad y a la decisión final, ya que si la Sociedad decide por encima

---

<sup>122</sup> Stein, Ernesto, et. al “La política de las políticas públicas”, Banco Interamericano de Desarrollo y Rockefeller Center for Latinoamerican Studies, Washington, USA, 2006.

<sup>123</sup> Lahera, Eugenio, “Introducción a las políticas públicas”, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2008, pp. 28.

<sup>124</sup> En apretada síntesis, Estado que absorbe a la Sociedad.

del Estado, éste carece de sentido, y nos conduce a la anomia social que preocupaba a Durkheim.

### **3.3 Componentes de la Gobernanza**

Dingwerth<sup>125</sup> sugiere que los componentes de la gobernanza dependen del enfoque de la teoría de la democracia, sea constitucionalista, pluralista o deliberativo, que pueden ser vistos como complementarios y no excluyentes. En el enfoque constitucionalista, la ejecución de las políticas públicas sigue un ordenamiento jerárquico, porque presupone la existencia de vínculos sociales entre los ciudadanos que se asumen como “ciudadanos del mundo, y se concentra en la idea de autodeterminación y en la centralidad de la participación y la inclusión, en el principio de subsidiariedad, como importantes elementos de la gobernabilidad democrática más allá del Estado.

Por otra parte, está el enfoque pluralista, éste se preocupa por aspectos como la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio del poder y el rol de las asociaciones voluntarias en la negociación sobre el bien común. El enfoque pluralista ha generado variantes tales como el corporativismo, el neo-corporativismo, el elitismo competitivo, la poliarquía y el asociativismo<sup>126</sup> cuya *“base común es la idea de que en una sociedad democrática, el poder debe estar disperso entre una variedad de actores y que, como resultado, la formulación de políticas se deriva en gran medida de la interacción entre grupos de interés o entre grupos de interés y el gobierno”*<sup>127</sup>.

El tercer enfoque es el deliberativo, que enfatiza el carácter discursivo de la formación de la conciencia y el proceso de toma de decisiones y que, por lo tanto, señala que un intercambio racional entre los actores participantes en las redes de gobernanza juega un papel central. Bohman sintetiza este enfoque de la siguiente manera:

“Una ley es legítima sólo si se basa en las razonamientos públicos resultantes de un proceso de deliberación inclusivo y justo mediante el cual todos los ciudadanos puedan participar y pueden continuar cooperando libremente”<sup>128</sup>

Este enfoque, que tiene entre sus más reconocidos exponentes a John Rawls y Jürgen Habermas señala que de hecho, el enfoque deliberativo es el que efectivamente

---

<sup>125</sup> Dingwerth, Klaus, “Democratic Governance beyond the State: Operationalising an Idea”, Global Governance Working Paper No 14, Oldenburg, The Global Governance Project, Amsterdam, Berlin, 2004.

<sup>126</sup> Ibidem, pp. 17.

<sup>127</sup> the common core of which is the idea that in a democratic society, power ought to be dispersed among a variety of actors and that, as a result, policy-making ought to derive largely from the interaction either among interests groups or between interest groups and government, pp. 17

<sup>128</sup> A law is legitimate only if it is based on the public reasons resulting from an inclusive and fair process of deliberation in which all citizens may participate and in which they may continue to cooperate freely. Citado por Dingwerth, Klaus, Op.cit. pp. 19.

garantiza la consecución de la legitimidad en el mundo postmoderno, y con ello se observa existe evidente interdependencia entre gobernanza y gobernabilidad, que sugiere el “cómo” para alcanzar el “qué”: deliberación para lograr legitimidad.

La pregunta que seguramente resulta es ¿Hasta qué grado es conveniente la participación, la inclusión, la deliberación, el consenso? La respuesta no es fácil y conduce nuevamente al riesgo de la anomia social, que finalmente supondría el fin del Estado mismo absorbido por la Sociedad. El mayor reto de la gobernanza moderna es precisamente establecer puentes, canales de participación, pero seguramente dependiendo de la historia política y cultural de cada país, se deberá optar por más o menos participación. En opinión del autor, en América Latina y por la historia relativamente nueva de las democracias, es prematuro establecer un enfoque altamente deliberativo como podría posiblemente pensarse en algunos países europeos, ya que exige madurez política tanto del lado del gobierno como de la sociedad organizada, supone la aceptación de reglas y procedimientos formales. Sólo la praxis política puede determinar los niveles posibles.

Sin embargo, es claro por otro lado que los Estados no pueden mantener decisiones caracterizadas por la jerarquía, por las decisiones de los omniscientes tecnócratas que nos recuerda con absoluta lucidez Henrique Cardoso; es necesaria la ejecución de estilos de gobierno tendientes a mayor apertura, a construcción de políticas de abajo-hacia-arriba.

Con base en lo anterior, en un esfuerzo de sincretismo, los componentes comunes de la gobernanza son transparencia, rendición de cuentas, coordinación y consenso mediante establecimiento de redes en las que el Estado interactúe más activamente con la Sociedad.

### ***3.4 La Gobernanza Corporativa***

Se puede decir que la gobernanza corporativa es un derivado de la gobernanza general antes descrita, con la distinción que se concentra en la gestión interna de cualquier empresa. Surge más en el campo empresarial motivado por la asimetría de información entre accionistas minoritarios respecto a los accionistas más importantes, y a la falta de suficiente conocimiento de los accionistas respecto a las decisiones de su directorio y gerentes, es decir por la asimetría de información que caracteriza a la Teoría del Principal-Agente, siendo el “principal” el propietario y el “agente” es el que por encargo del primero realiza las actividades encomendadas, y cuya aplicación se extiende por ejemplo a la relación entre el regulador y el prestador de servicio, o bien entre la cúpula gubernamental y la burocracia administrativa.

Una definición clásica define la gobernanza corporativa como un sistema interno que acompaña las políticas, procesos y las personas, que atiende las necesidades de los accionistas y de otros grupos interesados, mediante la dirección y el control de las actividades de gestión con visión de buenos negocios, objetividad, rendición de cuentas e integridad. La buena gobernanza corporativa depende del compromiso del mercado externo y también de la seguridad jurídica, además de una cultura directiva saludable que salvaguarde las políticas y los procesos.

Los elementos clave de los principios de la gobernanza corporativa (también llamado buen gobierno corporativo) son: a) honestidad, b) confianza e integridad, c) transparencia, d) orientación al desempeño, e) responsabilidad y rendición de cuentas, f) respeto mutuo y g) compromiso con la organización, que se observa que coinciden en varios de los expuestos como componentes de la gobernanza en general, pero en este caso más orientados a salvaguardar los intereses de sus accionistas, que son los propietarios o beneficiarios últimos de la empresa.

Se destaca que los altos ejecutivos deben conducirse con honestidad y ética, especialmente en relación con conflictos de intereses reales o aparentes, así como en la divulgación de informes financieros.

Los Principios de gobierno corporativo comúnmente aceptados son los siguientes:

- a) Derechos y trato equitativo de los accionistas: Las organizaciones deben respetar los derechos de los accionistas y ayudar a los mismos en ejercer sus derechos.
- b) Intereses de terceros: Las organizaciones deben reconocer que tienen obligaciones legales y otras obligaciones, para todos los interesados legítimos.
- c) Funciones y responsabilidades del Directorio: El directorio necesita contar con una serie de habilidades y comprensión para poder tratar asuntos de negocios y tener la capacidad de revisar y cuestionar el desempeño gerencial. El directorio debe estar compuesto por un número suficiente y tener un nivel adecuado de compromiso para cumplir con sus responsabilidades y deberes.
- d) Integridad y comportamiento ético: ética y responsabilidad en la toma de decisiones no sólo es importante para las relaciones públicas, sino también es un elemento necesario en la gestión de riesgos y para evitar los juicios. Las organizaciones deben desarrollar un código de conducta para sus directivos y ejecutivos que promueve la toma de decisiones éticas y responsables.
- e) Comunicación y transparencia: Las organizaciones deben establecer y hacer de conocimiento público las funciones y responsabilidades tanto del Directorio como de la gerencia para brindar a los accionistas un nivel adecuado de rendición de cuentas. También deben poner en práctica procedimientos para que se verifique de forma independiente y se salvaguarde la integridad de la información financiera de la empresa. La divulgación de cuestiones referentes a la organización debe ser oportuna y equilibrada para garantizar que todos los inversionistas tengan acceso a información clara y objetiva.

En este sentido, algunos sectores públicos han adoptado los principios de buen gobierno corporativo, en cuyo caso el accionista mayoritario o único es el Estado, y como tal, se busca que los prestadores de servicio informen oportuna y cabalmente sobre su gestión, y reducir con ello el dilema expuesto en la Teoría Principal-Agente.

## CAPÍTULO 4. GOBERNABILIDAD EN LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO

### 4.1 Importancia en el contexto sectorial

El acceso al agua potable y al saneamiento ha sido proclamado, el 28 de julio de 2010, un Derecho Humano<sup>129</sup>; fue aprobado por voto mayoritario en las Naciones Unidas e insta a los gobiernos a redoblar esfuerzos para alcanzar la universalidad de los mismos. Su carencia es indicador inequívoco de pobreza, de carencia de oportunidades que impide el desarrollo humano pleno de los pueblos, que afecta el desarrollo económico del país y puede constituirse en precursor que atente contra la gobernabilidad de los Estados. El acceso al agua y el denominado “saneamiento mejorado” no son servicios comparables como la telefonía, el internet o la televisión; son servicios que marcan la diferencia entre ser incluido o postergado, entre ser ciudadano y no serlo, en definir si existe, finalmente, justicia social.

Este reconocimiento como Derecho Humano marca sin duda un hito, que tiene como antecedente que en 1995 el acceso al agua potable fue considerado Derecho Fundamental para las personas mayores<sup>130</sup>, que dio paso para que en el año 2002, las Naciones Unidas consideren el acceso al agua como Derecho Fundamental para todos los habitantes<sup>131</sup>. Pese a este encomiable postulado, más de 880 millones de personas carecen de agua en el mundo, y más del 2.400 millones carecen de saneamiento según cifras oficiales de múltiples organizaciones mundiales. Por su parte, 2.300 millones de personas sufren cada año de enfermedades relacionadas con el agua<sup>132</sup>. Un dato todavía más preocupante es que cerca a 1.5 millones de niños menores de cinco años mueren cada año en el mundo debido a diarrea<sup>133</sup>, causa relacionada muy directamente con la falta de agua y de condiciones de saneamiento dignas; este valor significa que un niño muere por esta causa cada 21 segundos...lo que le tomará leer los dos siguientes párrafos...

En esta perspectiva, el estudio de políticas públicas destinado al acceso y calidad de los servicios de agua potable y al saneamiento es y debe ser parte esencial e inequívoca de la agenda social de los países. De su avance dependen mayores niveles de salud, de productividad, de desarrollo humano, de bienestar, de desarrollo económico de los países, y ante todo, es un tema de dignidad.

Con base en lo anterior, el estudio de la gobernabilidad en los servicios de agua potable y saneamiento es indiscutiblemente importante. En este sentido, si

<sup>129</sup> <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=18853&criteria1=agua&criteria2=Asamblea>

<sup>130</sup> Naciones Unidas, “Comentario General No. 6 de 1995 al Convenio Internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales, que señala el acceso al agua como un derecho fundamental para las personas mayores.

<sup>131</sup> Naciones Unidas, “General Comment No. 15 to International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, New York, 2002.

<sup>132</sup> Naciones Unidas, Commission on Sustainable Development, “Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World”, New York, 1997.

<sup>133</sup> United Nations Children’s Fund (UNICEF)/World Health Organization (WHO), “Diarrhoea: Why children are still dying and what can be done”, WHO Library, 2009.

governabilidad se refiere al equilibrio dinámico entre Estado y Sociedad, que implica consensos, balances, controles que apoyen el logro de objetivos pautados, el bienestar colectivo y la cohesión social, es posible particularizar este término en la lógica del prestador de un servicio público y la sociedad usuaria o potencial beneficiaria del mismo.

Para el caso de los servicios de agua potable y saneamiento, la particularización puede definirse de la siguiente manera.

**La gobernabilidad en los servicios de agua potable y saneamiento es el equilibrio dinámico entre las demandas político-sociales y la capacidad del prestador para atenderlas eficaz y legítimamente, conforme a la normativa, a procesos y procedimientos establecidos.**

Para entender la dinámica en la que se desarrollan hoy los servicios señalados, es necesaria una breve introducción histórica.

Los servicios de agua potable fueron atendidos por agentes privados durante el siglo XIX y en algunos casos, hasta la primera mitad del siglo XX, si bien el concepto "privado" fue acuñado posteriormente<sup>134</sup>. Así por ejemplo, los servicios de agua de Montevideo fueron operados de 1868 a 1950 por particulares, hasta que el Estado decide expropiar dicho servicio y lo declara industria del Estado en febrero de 1950, y en diciembre de 1952 se crea la Administración de Obras Sanitarias del Estado (OSE)<sup>135</sup>. A principios de la década de los noventa se retorna a la gestión privada mediante la concesión de 13 servicios de agua potable, pero en la Reforma Constitucional de 2004 se establece que los servicios de agua potable y saneamiento deben ser prestados "exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales".

Otro ejemplo es el argentino, que a raíz de una epidemia en 1867, decidió la construcción de infraestructura sanitaria en Buenos Aires y la operación a partir de 1869 mediante la concesionaria "*Buenos Aires Water Supply*" hasta el año 1891 en que se rescinde el contrato. Se crea la Comisión de Obras de Salubridad y en 1912 Obras Sanitarias de la Nación (OSN) a la que se le encarga "el estudio, construcción y administración de las obras destinadas a la provisión de agua potable para uso doméstico en las ciudades, pueblos y colonias de la Nación"<sup>136</sup>; OSN operó en Buenos Aires y 14 Distritos de Provincia hasta 1980, año en el que se decreta la transferencia de los servicios de agua potable y alcantarillado al nivel provincial y OSN se desconcentra.

---

<sup>134</sup> El concepto de privatización corresponde a M. Friedman y fue sugerido por primera vez por P. Drucker en 1969. La corriente privatizadora o re-privatizadora se originó en Inglaterra en 1979, que es la que hoy en día tiene adeptos y detractores. Fuente: Savas, E., "Privatization and Public Private Partnerships", Seven Bridges Press, New York, 368 pages, 2000.

<sup>135</sup> [www.ose.com.uy](http://www.ose.com.uy)

<sup>136</sup> [www.osn.com.ar](http://www.osn.com.ar)

En general, se puede afirmar que la corriente generalizada en América Latina durante la primera mitad del siglo XX y hasta la década de los 70 fue la centralización de los servicios de agua potable y saneamiento en entidades nacionales o estatales debido a la orientación hacia la construcción de obras de infraestructura. Ejemplos similares al anterior se dan en al menos nueve países: Bolivia con CORPAGUAS e INSFOPAL en Colombia, ambos hasta mediados de los 80's; en Paraguay se mantuvo el modelo nacional con CORPOSANA (hoy ESSAP), en Nicaragua se ha mantenido con el INAA (hoy ENACAL), en Panamá con el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN); en Honduras hasta época reciente el encargado a nivel nacional fue el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillado (SANAA) –hoy en proceso de descentralización-; en República Dominicana el INAPA, en Costa Rica el AyA, en El Salvador con la ANDA.

El giro de modelo de gestión se dio en los ochenta, con un fuerte impulso hacia la descentralización, ocurrida en la mayoría de los países de América del Sur, que derivó en diversos modelos de gestión de los servicios con menor alcance geográfico pero esperada mayor capacidad de gestión, por lo cual varios países se orientó a la transferencia hacia el ámbito municipal. En esta década se transfieren las competencias hacia los gobiernos locales, que obedeció más a la búsqueda de ampliar las bases reales de la democracia, en la lógica de “acercar la solución de los problemas locales a los niveles más cercanos a la población”, que es el principio de subsidiariedad.

Esta transferencia al nivel municipal no tomó en cuenta elementos propios de la industria sanitaria y que con el paso del tiempo se ha observado que han limitado las posibilidades reales de sostenibilidad de los servicios, con pocas excepciones. En particular, la transferencia fue realizada sin una profunda discusión sobre la necesidad de crear unidades suficientemente sostenibles en la lógica de economía de escala y de alcance (*tamaño de mercado y/o servicios complementarios*) como para garantizar la suficiencia financiera y económica. Los referentes con los que se cuenta, en países como México, Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia, en los que la responsabilidad de los servicios se encuentra a nivel municipal, muestran indicadores financieros y de gestión que reflejan la vulnerabilidad en la que se debaten las entidades prestadoras, en general altamente dependientes de recursos de inversión del nivel de gobierno regional (estatal) o nacional para rehabilitar o ampliar sus servicios.

## ***4.2 Sostenibilidad y Gobernabilidad***

En opinión del autor, no puede haber gobernabilidad democrática sin sostenibilidad económica: si la sostenibilidad económica es baja, no se podrán cumplir metas de gestión –salvo que un tercero cubra esos déficit- que devendrán en inconformidad de autoridades políticas, de autoridades y usuarios, generando conflictos y finalmente, ingobernabilidad. Del mismo modo, si existe ingobernabilidad, no se podrán implementar por ejemplo tarifas o actualizaciones por inflación por ausencia de legitimidad.

Para que se posibilite tanto gobernabilidad como sostenibilidad, las políticas públicas deben favorecer la consecución de los objetivos y metas planteados, lo cual a su vez demanda institucionalidad, seguridad jurídica y consecución entre postulados y acciones. Esas son tareas del Estado.

#### **4.2.1 Institucionalidad**

En principio el Estado desempeñó un papel protagónico en la expansión de los servicios de agua potable y saneamiento, al ser a la vez financiador y constructor de grandes obras civiles y extensión de infraestructura hidráulica y sanitaria. Sin embargo, el análisis crítico efectuado en la década de los ochenta –decenio “perdido” en América Latina-, cuestiona la sostenibilidad de las inversiones y la calidad de los servicios debido al deterioro de las obras realizadas y la insuficiencia de recursos propios en las localidades para efectuar reposiciones y expansiones necesarias en la provisión de los servicios. Además, el brote de cólera de inicios de la década de los 90 develó una debilidad intrínseca en la esperada calidad del agua potable, así como una gran falencia en los sistemas de saneamiento.

Esta evolución propia del sector se inserta en una fuerte y lógica corriente de descentralización debido a razones de equilibrio fiscal en las finanzas nacionales y la búsqueda de mayor legitimidad del Estado. En esta dinámica, el papel de los gobiernos centrales o nacionales pasó de instancia ejecutora a normativa, de regulación, de asistencia técnica y de promoción y apoyo en las inversiones para servicios públicos domiciliarios, entre ellos el agua potable y el saneamiento.

Este nuevo rol de comienzos de los noventa, generó vacíos institucionales o duplicidad de funciones en varios sectores, y no fue exento el de agua potable y saneamiento, que ha sido uno de los más afectados, expuesto a rotar de un ministerio a otro en cada cambio de gobierno. En efecto, uno de los debates ha sido y es asumir si los servicios de agua potable y alcantarillado representan un sector diferente al de salud o al de medio ambiente, más aún si se asume que en algunos países se ha introducido el concepto de “industria sanitaria” por sus procesos de transformación del agua cruda y por los tratamientos de aguas residuales. Por lo anterior, no ha sido raro encontrar al sector de agua potable y saneamiento inserto en carteras de Salud o de Medio Ambiente, o de Desarrollo Económico; tampoco es raro encontrar que, al ser intensivo en capital y demandante de fuertes inversiones, se ubique en la cartera de Obras Públicas, y en algún caso hasta en el Ministerio de la Presidencia o su equivalente.

El panorama no es sencillo si se añade que en ciudades mayores o metropolitanas, las obras de infraestructura hidráulica o sanitaria son de gran envergadura financiera, económica, social y ambiental y de alta exigencia técnica, por lo cual es frecuente, incluso en los países más adelantados de Latinoamérica, ver el concurso del gobierno central o nacional, no sólo en inversiones o en asistencia técnica, sino en la ejecución o supervisión en la construcción de obras.

La fuerte interacción de los servicios de agua potable y saneamiento con el sector salud, con el sector de medio ambiente, con el desarrollo urbano y desarrollo económico en general, son razones que por un lado justifican su independencia como

sector, pero por otro, también su necesidad de estrecha coordinación con los demás. En esta perspectiva, se considera que una “independencia interrelacionada” ofrece el mejor escenario para una organización institucional, ya que dota por un lado de la suficiencia necesaria como sector, con sus propias políticas y estrategias, pero a su vez bajo una concepción articulada con los demás sectores de la agenda política, social y económica, en especial con los sectores de salud, medio ambiente y desarrollo económico.

En algunos países la institucionalidad en agua potable y saneamiento forma parte de Ministerios o carteras de agua, que sugiere un enfoque coherente, ya que en esta visión se agrupan todos los usuarios del agua, tanto los que demandan para fines agrícolas (que son los que utilizan como mínimo el 60% del agua), los destinados al agua potable, que no obstante el porcentaje de uso es menor que el anterior, es un uso cuya prelación por encima de los demás no está en discusión; a ello se suman los usos en generación hidroeléctrica, industrial, pecuaria, acuicultura, recreación. Una razón más para esta conformación institucional es la evidente alteración ya sentida en varios países sobre el Cambio Climático, que altera los registros hidrológicos y que avecina efectos naturales más extremos: inundaciones más severas y más frecuentes por un lado, y sequías frecuentes y extremas por otro. De hecho, en varios países de América Latina asistimos a un problema de gobernabilidad hídrica<sup>137</sup>, que supondrá políticas claras y de largo aliento. La institucionalidad en materia de agua potable y saneamiento es necesaria e impostergable.

#### **4.2.2 Políticas y estrategias sectoriales**

De la mano con la institucionalidad requerida, están las políticas públicas que deben emanar de la misma, con políticas que trasciendan la gestión de gobierno y se erijan en políticas de Estado, lo cual exige una suerte de pacto político entre los partidos políticos y grupos de interés, lo que en algunos países se ha denominado “Acuerdo Nacional”.

Si las políticas públicas no responden a los intereses de la colectividad en su conjunto, ameritan ser revisadas y modificadas. Por ejemplo existe una publicación que se refieren a la dicotomía entre “bonanza macroeconómica y malestar microeconómico” que sugiere que efectivamente varios países de América Latina se han concentrado en el control de la inflación, en el control del déficit fiscal, en adecuada política monetaria y la política fiscal, con una balanza comercial positiva y un evidente crecimiento del PIB sostenido; sin embargo, el desempleo se ha mantenido y en algunos casos empeorado, muchas veces oculto por el subempleo. Ante ello, el estudio llama a que los gobiernos cuiden también la dinámica del empleo entre otros.

Lo que se desea destacar en este apartado, es que en América Latina ha sido frecuente que cada nuevo gobierno nacional que ingresa a su periodo de gobierno

---

<sup>137</sup> Rojas Ortuste, Franz “Rojas O., Franz, “Políticas públicas y los retos a la gobernabilidad hídrica en países andinos”, Universidad San Martín de Porres, Instituto de Gobierno, Journal of Policy Analysis and Management, Volumen 1, (en imprenta), 2010.

postule nuevo ordenamiento de los diferentes sectores, y nuevas políticas públicas, llegando al extremo de que en algunos casos se cambie de denominación sólo para darle cierta “paternidad” –que serán los menos dañinos-, pero en otros casos se cambia la orientación, el enfoque de la política pública, que genera estancamiento y confusión. Como se ha mencionado, lo anterior no significa que se deba mantener un enfoque que se ha demostrado ser inviable en un país dado, y será procedente seguramente el cambio de rumbo, de modelo, pero lo que no parece efectivo es que determinado país efectúe cambio por el cambio, en muchos casos atentando en la institucionalidad y las políticas públicas.

A manera de ejemplo, se expone un análisis efectuado por el autor anteriormente<sup>138</sup>. En noviembre del año 2000, el gobierno boliviano decidió un cambio de enfoque en la asignación de recursos sectoriales, que buscó ser holístico y contribuir a la descentralización y a la lucha contra la pobreza, estableciendo reglas similares aplicables a varios sectores, entre ellos salud, educación, agua potable y alcantarillado, energía rural, así como proyectos productivos. El resultado de este enfoque, conocido como *Política Nacional de Compensación PNC*, generó una desaceleración sectorial en agua potable y saneamiento evidente, con inversiones que, en promedio, apenas alcanzaron los U\$ 55 millones anuales en el periodo 2001-2004, en contraposición con un ejercicio financiero anual de U\$ 87.3 millones del quinquenio 1996-2000<sup>139</sup>. La razón principal, como se describe con mayor detalle en el **Cuadro 3**, se debió a que la PNC tuvo una concepción integral desde el punto de vista de las finanzas públicas, pero que no respondió eficazmente a las necesidades y dinámica de los sectores involucrados.

---

<sup>138</sup> Rojas, Franz, Rosenauer Michael, et.al. “Hacia modelos de gestión sostenibles en servicios de agua potable y saneamiento”, GTZ-Bolivia y GT-Perú, La Paz y Lima, 2005.

<sup>139</sup> La inversión en 1996 fue de U\$ 84 millones; en 1997 de U\$ 79 millones (Fuente: *Public Expenditure Review*, World Bank, 2000), en 1998 fue de U\$ 82.5 millones; en 1999 de U\$ 98.9 millones y en el año 2000 de U\$ 91.2 millones de dólares (Fuente: *Plan Nacional de Saneamiento Básico*, pp 22, Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, Bolivia, octubre de 2001).

### Cuadro 3. Bolivia. Crítica a la Política Nacional de Compensación

#### Crisis al financiamiento sectorial: La PNC en Bolivia

Mediante Decreto Supremo No. 25984 de noviembre de 2000, se aprobó la **Política Nacional de Compensación** (PNC) para la captación y asignación única de recursos provenientes tanto del Tesoro General de la Nación, como de la cooperación internacional y bilateral, administrados por el Directorio Único de Fondos que integra al Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) y al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Los sectores comprendidos en la PNC son educación, salud, **saneamiento básico**, energía rural, vialidades, medio ambiente, así como proyectos productivos.

La PNC establece que los recursos no reembolsables sean transferidos a los Gobiernos Municipales según ecuación que toma en cuenta la cantidad y caracterización de la población pobre en cada municipio. Cada Gobierno Municipal debe priorizar su cartera de proyectos y debe aportar su contraparte que también depende de su categoría de pobreza. Por su parte, los créditos concesionales se destinan únicamente a las Prefecturas de Departamento, Gobiernos Municipales o las Mancomunidades de gobiernos municipales. Los conflictos que generó la PNC se describen a continuación.

**Primer conflicto: La política nacional deviene en sumatoria de las políticas municipales.** En efecto, cada municipio tiene la potestad de definir sus prioridades y su cartera de proyectos sin que exista, por otro lado, una orientación nacional que defina los campos prioritarios con sus indicadores. Lo anterior se da en un proceso de descentralización que no ha alcanzado a desarrollar capacidades y conocimientos locales. Otros países que han emprendido políticas descentralizadoras, mantienen también programas de estrategia nacional. En Bolivia, en la PNC se excluyeron sólo los temas de seguridad nacional y de desarrollo alternativo al cultivo de hoja de coca.

**Segundo conflicto: Competencia asimétrica entre servicios básicos con proyectos productivos.** La PNC no distingue en prioridad sobre proyectos productivos con proyectos de servicios básicos, que obviamente tienen enfoques distintos. La práctica de la PNC en cuatro años demuestra que se priorizaron proyectos productivos, ya que están asociados a generación de empleos, además con mayor rédito político que proyectos de servicios básicos; en consecuencia, el avance en dotación de servicios básicos en el mismo periodo ha sido muy lento.

**Tercer conflicto: Asignaciones insuficientes para proyectos integrales en el sector.** Las inversiones en sistemas de agua potable y saneamiento son intensivas en capital, y demandan, especialmente en ciudades metropolitanas y mayores, significativos recursos financieros que se contraponen con los techos de asignación previstos en la PNC, cuestionando la efectividad de dicho enfoque. Si se sigue la lógica de la PNC y aun asumiendo que la totalidad de las asignaciones municipales de las ciudades mayores se fuesen al sector de agua potable y saneamiento, las mejoras serían marginales e insuficientes para atender obras de gran envergadura como presas, aducciones, plantas potabilizadoras o plantas de tratamiento de aguas residuales, por citar ejemplos.

**Cuarto conflicto: Restricción inequitativa al sector de agua potable y saneamiento respecto a los demás sectores.** Se origina por una interpretación simplista de la Ley sectorial que señala que las Zonas Concesibles se rijan por el principio de *autosostenibilidad financiera*. Según los reglamentos de la PNC que interpretan la autosostenibilidad financiera como hecho *de facto* para poblaciones mayores de 10.000 habitantes, se prohíben transferencias al sector de agua potable en poblaciones mayores al número referido, sin que exista similar restricción para los otros sectores involucrados en la PNC.

**Quinto Conflicto: Desincentivo al financiamiento sectorial.** Adicional a la restricción señalada, existe otra, ya que las transferencias –aún en el hipotético caso que se den- deben ser canalizadas por el gobierno municipal correspondiente, si bien el sector de agua potable y saneamiento raramente es operado directamente por éste, ya que prevalecen las cooperativas o las empresas municipales autónomas. Cabe preguntarse en todo caso, si las empresas municipales podrían, en el hipotético caso de recibir transferencias de sus gobiernos municipales, preservar su autonomía administrativa y funcional.

**Sexto conflicto: Restricción crediticia a Operadores.** La PNC señala que los créditos concesionales serán otorgados exclusivamente a las Prefecturas de Departamento, Gobiernos Municipales y Mancomunidades, por lo cual se deduce la imposibilidad de acceso a créditos concesionales por parte de empresas municipales y cooperativas, que fueron décadas antes totalmente elegibles a estos créditos. En este sentido, tanto las empresas municipales, como las cooperativas deberían buscar créditos comerciales, con condiciones de repago inviables de ser trasladadas a las tarifas.

**Séptimo conflicto: Inestabilidad regulatoria.** Ante las dificultades de acceso a financiamiento, las cooperativas y empresas municipales no podrían cumplir sus compromisos de metas e inversión con el regulador, que obligaría a sanciones, intervenciones del regulador y subsecuentes licitaciones ante un mercado marginal de inversionistas privados. Esta situación generaría que la regulación ingrese en terreno inestable, con secuelas difícilmente recuperables en el corto plazo.

Ante el evidente estancamiento, el gobierno promulgó la Ley No. 2649 de abril 2004, que declara sujeto de crédito público a todos los Prestadores y el Decreto Supremo No. 27487, de mayo 2004 que define los lineamientos para una nueva Política Financiera Sectorial, estableciendo un mecanismo de asignación de recursos sectoriales complementario al de la PNC, si bien sus resultados no pudieron ser evaluados ya que en el año 2007 se modificó la política sectorial en agua y saneamiento.

El ejemplo enunciado ilustra la imperiosa necesidad de diseñar políticas públicas claras, tendientes a facilitar el mayor acceso a servicios de agua potable y alcantarillado, a garantizar la calidad del agua entregada y al tratamiento de las aguas residuales. Una lección aprendida es que las inversiones en infraestructura, así sean significativas, se tornan insostenibles en la medida de que no van acompañadas de un intenso y continuo proceso de fortalecimiento institucional (asistencia técnica), así como el desarrollo de capacidades y una efectiva gestión social con los usuarios, hacia una nueva cultura sanitaria.

Con base en lo anterior, la política financiera sectorial en agua potable y saneamiento debe regirse bajo criterios de equidad, eficiencia y solidaridad, que cuente con recursos de transferencia y/o créditos concesionales, para ser asignados según criterios de pobreza de cada país, conforme a la capacidad de pago de sus poblaciones. En todos los casos, la experiencia demuestra que las transferencias o créditos serán más efectivos en la medida en que estén vinculados además a planes de reajuste o de modernización empresarial con hitos tangibles; el desarrollo de capacidades debe acompañar sustancialmente a los prestadores en rediseño, a los prestadores de ciudades intermedias y con mayor razón a las pequeñas, así como la capacitación a los prestadores que llevan a cabo importantes obras de inversión.

#### **4.2.3 Modelos de Gestión y el tamaño adecuado**

La corriente generalizada en América Latina durante la primera mitad del siglo XX y hasta la década de los 70 fue la centralización de los servicios de agua potable y saneamiento en entidades nacionales o estatales debido a la orientación hacia la construcción de obras de infraestructura. Así por ejemplo se dio el caso en Bolivia con CORPAGUAS, Colombia con INSFOPAL, Paraguay con CORPOSANA (hoy ESSAP), Nicaragua con el INAA (hoy ENACAL), Panamá con el IDAAN, Honduras con el

SANAA, República Dominicana con el INAPA, Costa Rica con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado AyA; y El Salvador con la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillado (ANDA).

El giro paradigmático hacia la descentralización, ocurrida en la mayoría de los países de América del Sur en la década de los 80, derivó en general en dos modelos de gestión.

- a) En países como Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, la prestación de los servicios se orientó hacia los municipios siguiendo el principio de subsidiariedad, es decir, de que los servicios sean brindados o supervisados por el nivel más cercano a la población.
- b) En otros casos, se dieron procesos mixtos de asignación tanto al nivel municipal como a un nivel territorial mayor. En efecto, las empresas estatales o provinciales surgen de dos corrientes, la primera que se origina de una desconcentración y posterior descentralización de las empresas nacionales a los niveles departamentales (provinciales) o regionales, como en el caso argentino o el chileno, mientras que la segunda corriente surgió como resultado de la insuficiencia municipal o local para hacerse cargo de los servicios de agua potable y saneamiento, que dio lugar a organismos estatales como en el caso brasileño o el caso mexicano.

La agregación a nivel regional se dio de dos maneras distintas, en el caso chileno fue mediante mandato de ley, en tanto que en el caso brasileño se dio mediante incentivos a la agregación. En este segundo caso, en 1971 se creó el Plan Nacional de Saneamiento PLANASA mediante el cual se estableció que cada Estado conforme su propia empresa estadual de agua potable y saneamiento tal que las municipalidades opten por otorgar los servicios en concesión a la nueva empresa estatal, o se mantengan independientes pero en ese caso sin apoyo financiero del PLANASA. Con esta orientación de política sectorial, en 1996 el 73.1% de la población servida era atendida por empresas estaduais, mientras que el 26.9% se mantuvo a cargo de las municipalidades, una de las cuales fue Porto Alegre. Esta situación ha cambiado en los últimos años, donde varias municipalidades han regresado a administrar sus servicios, no obstante que las empresas estaduais de Brasil siguen atendiendo a la mayoría de la población.

En el caso chileno, una vez que se conformaron las empresas regionales por ley, éstas fueron en su gran mayoría vendidas, dando paso a uno de los pocos casos que existen donde se realizó la venta efectiva del activo hacia el sector privado. Con base en lo anterior, a la fecha existen 19 empresas regionales que prestan servicios de agua potable y saneamiento al 98.9% de la población, en tanto que una treintena de operadores presta servicios en el restante 1.1%.

Por su parte, en Centroamérica se mantuvo el modelo de gestión de alcance nacional. A la fecha prestan servicios ENACAL en Nicaragua, el SANAA en buen parte del territorio hondureño, AyA de manera similar en más de la mitad de la población costarricense, y casos similares en El Salvador y en Panamá.

No obstante los modelos de gestión descritos, en la medida de que las demandas por acceso a los servicios no fue cubierta de manera oportuna por estas instancias prestadoras, surgieron iniciativas locales, por un lado de parte de personas particulares, como por otro de la organización comunitaria misma, dando lugar a los operadores particulares de Paraguay por ejemplo, o las cooperativas y comités periurbanos en Bolivia y Perú por mencionar algunos.

La reflexión gira en torno al tamaño óptimo de la prestación del servicio. Si por un lado las empresas de alcance nacional no pudieron brindar servicios en cobertura, calidad, y continuidad esperada, del otro lado surge un creciente movimiento de pequeños y numerosos prestadores de servicios, en algunos casos, comités o juntas barriales, es decir que su ámbito no excede de algunas cuadras o manzanas.

Al respecto, mediante nota conceptual del Banco Mundial de junio de 2008<sup>140</sup>, se señala que fueron analizados 21 estudios de agregaciones de servicios de agua potable y saneamiento, a partir de los cuales se presentan las características de agregación de servicios y de usuarios, estableciendo que la agregación puede ser de “escala”, de “alcance”, de “estructura” y de “procesos”. En relación con la economía de escala, referida a la agregación de localidades o municipalidades con un solo prestador, presenta la siguiente figura (**Figura 6**).

**Figura 6. Economía de escala en empresas de agua potable**



*Fuente: World Bank, Aggregation of water and sanitation provision, P-Note, 2008 (traducción del autor)*

<sup>140</sup> World Bank, “Aggregation of water and sanitation provision: finding the optimal scale for operations”, Water P-Notes, Washington, June 2008.

En la primera parte de la figura se aprecia que la relación (volumen/empleado) es proporcional al aumento de población o de municipalidades, a mayor volumen demandado se requiere mayor número de personal; en cambio para cierto número de municipalidades agregadas existe un cambio de pendiente, que significa que si bien el volumen demandado aumenta, el número de empleados no crece en la misma proporción, se genera entonces ahorros por la agregación. No obstante lo anterior, una vez que el número de municipalidades sigue aumentando, la relación (volumen/empleados) vuelve a bajar que supone aumento en la proporción de empleados: el modelo de agregación ha dejado de ser el óptimo.

A lo anterior, se suma un análisis de costos de la Superintendencia de Servicios Sanitarios de Chile (SISS) de Chile. Para comprender su aseveración conviene conocer la clasificación que realiza de las empresas regionales que regula, y ésta es:

- a) Empresa Menor: Aquella cuyo porcentaje de clientes es inferior al 4% del total nacional; para ese año correspondía a 152.000 conexiones (aprox. 685.000 habitantes).
- b) Empresa Mediana: Aquella cuyo porcentaje de clientes es igual o superior al 4% e inferior al 15% del total nacional; siendo el límite superior equivalente a 570.000 conexiones (aprox. 2.5 millones de habitantes).
- c) Empresa Mayor: Aquella cuyo porcentaje de clientes es igual o superior al 15% del total nacional;

En su informe de desempeño de 2004 consigna: *“Los costos que se incurren para facturar un metro cúbico de agua potable y los gastos anuales por cada cliente atendido, tienden a ser menores en las empresas de mayor tamaño, debido a las economías de escala en la operación de los servicios sanitarios. Los costos por metro cúbico de las empresas menores son en promedio **65% más altos** que aquéllos de las empresas mayores y 15% superiores a los de las empresas medianas. Los gastos de administración y ventas por cliente de las empresas menores son alrededor de **un 73% más altos** que los gastos de administración unitarios de las empresas mayores y un 57% más altos que los de las medianas”*<sup>141</sup>

Es decir que una empresa de 50.000 conexiones de agua (promedio del intervalo) tuvo costos operativos unitarios 65% más altos que una empresa de 270.000 conexiones (promedio de las empresas de este intervalo, con cinco de las siete empresas con menos de 180.000 conexiones).

Con base en lo anterior, y otras experiencias que podrían ser descritas pero exceden el alcance del capítulo, la propuesta giraría en torno a la búsqueda de agregación de entidades de agua potable y saneamiento dentro del tamaño “óptimo”, comenzado por aquellas que cuentan con pocas conexiones de agua, que permita generar economías de escala.

Por ello, revierte cierta preocupación que se observe en varios países de América Latina un proceso de atomización en multitud de prestadores pequeños, que seguramente tendrán serias dificultades para atender oportunamente las demandas de servicios, desde contar con un laboratorio de calidad del agua que pueda analizar

---

<sup>141</sup> Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), Informe de Gestión del Sector Sanitario 2004, pp. 73.

minerales, metales pesados y otros, o contar con un taller de medidores, o tener al alcance tecnología como GIS, SCADA y otros que hoy en día son utilizados con mayor frecuencia por prestadores de ciudades mayores o metropolitanas. En contraposición, se observan esfuerzos –todavía aislados- de conformación de mancomunidades para tal fin, y algunos programas de inversión financiados por organismos internacionales apoyan en este sentido.

Los aspectos señalados plantean Líneas Estratégicas que merecen ser establecidas desde la política pública nacional y sectorial, resumidos en tres grandes bloques:

1. Institucionalización de la entidad rectora, además de instancia sólida en materia de asistencia técnica y capacitación, tanto para el ámbito urbano como rural, que posibiliten la mejora en la prestación de los servicios, así como aumento en el relacionamiento con el entorno social y ambiental. A ello debe sumarse el establecimiento de coherentes políticas sectoriales, incluida la política financiera de largo plazo.
2. Efectiva regulación sectorial. Existen varios enfoques en torno a la función principal del regulador, que consiste en establecer o simular competencia en mercados oligopólicos o monopólicos como los servicios de agua potable y saneamiento. Para tal efecto, utiliza sistemas de benchmarking que comparan y contrastan indicadores de gestión, indicadores de proceso, así como prácticas entre los propios prestadores dentro del mismo país, y desde hace una década se impulsan iniciativas que posibiliten la comparación entre prestadores de diferentes países. La regulación es técnica, jurídica-legal y económica; por ello requiere equipos multidisciplinarios. Se observa que en algunos países de América Latina se busca añadir a estas delicadas funciones las de brindar asistencia técnica. Existe el riesgo de que se establecerían difusas fronteras y posibles conflictos de interés. Es conveniente que ambas instancias existan, de manera coordinada y similar peso específico institucional, pero autónomas.
3. El tercer aspecto es el establecimiento de modelos de gestión de tamaño sostenible. Dependiendo de la política pública que se adopte, podrá ser mediante la promoción de incentivos financieros para agregaciones supramunicipales e inclusive de ámbito estatal/departamental, o mediante mandato por ley. En cualquiera de los casos, debe fijarse una gradualidad para tal fin.

Estas líneas estratégicas pueden verse afectadas por coyunturas macroeconómicas o tendencias regionales y hemisféricas. Sin embargo, la propuesta es que éstas constituyan el núcleo de una política sectorial tendiente a la sostenibilidad de los servicios, desarrolladas de tal forma tal que por un lado puedan ser ajustadas en sus indicadores en concordancia con la dinámica del desarrollo social y económico de los países, pero por otro preservando su filosofía, su enfoque y visión.

La gobernabilidad en materia de servicios de agua potable y saneamiento exige, en conclusión, no sólo responsabilidad de los prestadores, sino un marco institucional

sólido, con políticas públicas coherentes y de largo plazo que acompañen modelos de prestación de tamaño adecuado.

### ***4.3 Gestión de la Gobernabilidad en los Servicios***

Los conflictos acompañan inevitablemente a todo cambio social; son la expresión de tensiones entre grupos con intereses distintos. Los conflictos pueden conducir a situaciones de crisis y a escaladas destructivas, sobre todo durante las fases de cambios socioeconómicos profundos y de transformación política.

El desenlace de los conflictos depende de los actores, por lo que estas nuevas escuelas de comprensión de los conflictos sociales subrayan la posibilidad de transformar los conflictos constructivamente, es decir convertirlos en oportunidades. Para estos fines, los actores primarios necesitan integrar nuevas formas de manejar sus conflictos (negociación inteligente, mejor relacionamiento y comunicación). Los actores secundarios (los que no están directamente involucrados en el conflicto), pueden jugar un rol de facilitación o conciliación, para apoyar el proceso de transformación constructiva de los conflictos<sup>142</sup>.

El manejo de conflictos facilita la creación de acuerdos negociados entre grupos de actores. La negociación es un procedimiento que permite generar acuerdos y formalizar compromisos que den respuesta a los distintos intereses de las partes, fijando normas aceptables entre los involucrados para la distribución de las cargas y beneficios, y de los derechos y obligaciones. Los procesos de negociación representan un poderoso medio para alcanzar acuerdos y armonizar los intereses del Prestador y los usuarios de los servicios, pues el objetivo de todo proceso de negociación es el consenso.

El conflicto no es ajeno a la gestión del agua potable y saneamiento, siendo que en ella concurren individuos e instituciones con diversos intereses. Si los intereses de los tres actores principales son muy divergentes, es posible que no se logre llegar a acuerdos y se desencadene un conflicto.

La situación de partida para la búsqueda de consensos, es la existencia de controversias o conflicto. Justamente, a partir de su tratamiento y discusión se busca construir acuerdos. La anticipación de conflictos apoya la prevención de los mismos. Siendo el sector de agua potable y saneamiento un sector con alto potencial de conflictos, se debe dar especial énfasis a los mecanismos y acciones que contribuyan a la prevención de los mismos.

---

<sup>142</sup> Barié, Gregor, "Nuevos enfoques para abordar viejos conflictos: aportes de la cooperación". Citado en Rojas, Franz et.al. "Hacia nuevos modelos de gestión en servicios de agua potable y saneamiento", GTZ-Bolivia y GTZ-Perú, La Paz y Lima, 2005.

### **4.3.1 Análisis de actores**

El problema no reside en los conflictos en sí mismos, sino en la manera en que se manifiestan. El objetivo del análisis de actores “estratégicos” es identificar los diversos intereses que existen.

En la **sección 2.6** se describió la propuesta de Coppedge para la gestión de la gobernabilidad. A continuación se aplica dicha propuesta al sector de agua potable y alcantarillado, cuyos pasos son los siguientes:

- a) Identificar los actores estratégicos
- b) Considerar a actores no estatales tomando en cuenta variables tales como inclusión, luchas de poder, capacidades de negociación y grado de formalización de las fórmulas que pautan sus relaciones con el Estado y con otros actores no estatales;
- c) Evaluar el sistema de partidos;
- d) Analizar las relaciones entre los actores estatales y su adecuación a las normas; y
- e) Efectuar un balance de los recursos y la capacidad del Estado para responder a las demandas sociales.

Se aprecia que la atención está centrada en los actores estratégicos, en la existencia de normas y procedimientos, y verificación del interés colectivo por encima de las demandas de los actores estratégicos que pudieran tener demandas legítimas o particulares. Baso en lo anterior, el **Cuadro 4** muestra el esquema sugerido para el análisis de los actores estratégicos.

**Cuadro 4. Análisis de Actores Estratégicos**

Medios de comunicación					
Nombres	Periodistas	Alcance geográfico	influencia y credibilidad	Posición frente a la EMPRESA PRESTADORA	Observaciones
Organizaciones sociales					
Cargo	Organización de referencia	Temas de interés	Bases, respaldo, influencia y credibilidad	Posición frente a la EMPRESA PRESTADORA	Observaciones
Autoridades regionales/estatales					
Cargo	Organización política (o partido político) de referencia	Temas de interés/ o de campaña electoral	Bases, respaldo, influencia y credibilidad	Posición frente a la EMPRESA PRESTADORA	Observaciones
Autoridades municipales					
Cargo	Organización política de referencia	Temas de interés/ o de campaña electoral	Bases, respaldo, influencia y credibilidad	Posición frente a la EMPRESA PRESTADORA	Observaciones
Relación otros Actores con la Empresa Prestadora					
Actor	Buenas relaciones	Relación potencialmente positiva	No existe relación /No se conocen	Posición frente a la EMPRESA PRESTADORA	Observaciones

Esta información es útil realizarla por lo menos una vez al año, y cobra particular importancia cuando se deben transmitir planes o programas que tengan incidencia en la población, sea una obra de gran envergadura, o por ejemplo una nueva estructura tarifaria que implica un ajuste en las mismas. En el **Cuadro 5** se muestra un Plan de Acción utilizado en una Programa de Agua en Perú, que permitió que las tarifas sean aprobadas con el uso de mecanismos legales y legítimos, mediante la adecuada preparación de la entidad prestadora para sensibilizar sobre la importancia del tema.

**Cuadro 5. Plan de Acción para Aprobación del Plan de Inversiones y Tarifas resultantes**

<p><b>1. Análisis de fuerzas locales</b></p> <p>(Pasar del Listado hacia un mapa de actores.)</p>
<p>Actividades</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro de actores locales (autoridades, organizaciones, líderes sociales y de opinión, medios, periodistas).</li> <li>• Análisis de actores locales. A partir del registro, el personal del área de Relaciones Públicas y Comunicación lleva a cabo el análisis de actores.</li> <li>• Reuniones de trabajo con nivel gerencial             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) En casos especiales, disponer del Comité de Campaña para revisar análisis de</li> </ul> </li> </ul>

- actores, y definir posiciones y relaciones (ver siguiente punto).
- b) Monitoreo y seguimiento de medios de comunicación para ubicar a los actores con voz pública.
  - c) Entrevista en profundidad a principales actores para conocer su posición y opinión sobre otros actores.
  - d) Reuniones con líderes sociales, periodistas y ciudadanos informados para validar registros y posiciones que se establecen.

## **2. Acuerdo político con autoridades (lograr el apoyo de la autoridad local, o al menos la no oposición)**

### Actividades

#### Etapa de investigación y preparación

- Conocer por terceros el grado de información y posición de autoridades frente a la Entidad prestadora, el Plan Estratégico, las inversiones y tarifas asociadas.
- El gerente general sostiene entrevistas con alcalde(s) y concejales (regidores) para conocer sus posiciones.
- Se conforma un Comité de Campaña, encabezado por el gerente general, por lo menos un gerente de línea y los responsables de comunicación y educación sanitaria.
- Se delinea el plan de campaña con el Comité de Campaña.
- Se prepara la gerencia para que pueda presentar el Plan a las autoridades.
- El Comité de Campaña, desarrolla herramientas de comunicación para presentar el Plan (power point, resúmenes, ayudas memoria,...).

#### Etapa de acción. Lograr acuerdo político con autoridades.

- Reunión de trabajo entre Comité de Campaña de la Entidad prestadora y Alcalde para presentarle beneficios del Plan, las inversiones y tarifas asociadas.
- Comité de Campaña presenta el Plan, con el apoyo del Alcalde, a concejales (regidores).
- Estrategia de campaña respaldada por el Concejo Municipal.

## **3. Trabajo social externo: Campaña Valor económico y social orientado a las inversiones y tarifas resultantes**

### Actividades

- Destacar beneficios del Plan. Personal del área operacional desarrolla, con apoyo de personal de comunicación de la propia empresa, el “resumen ejecutivo del Plan de Inversiones”, que debe incluir los beneficios del mismo. Debe identificar con claridad el alcance territorial y cuantitativo de los beneficiarios.
- Difundir con grupos de interés los beneficios del Plan con apoyo de herramientas de marketing social. El responsable de comunicación elabora la información del “resumen ejecutivo del Plan” y lo traduce en mensajes de campaña, con ideas fuerza, argumentos, usando lenguaje sencillo, directo y concreto.
- Generar condiciones y clima favorable para introducir el Plan en la agenda pública local, mediante lanzamiento de campañas previas, entre ellas:
  - a) Campaña de Valor Económico y Social del Agua, que permite a la población tener conciencia que recibir el agua en la casa tiene un costo.
  - b) Campaña de Educación Sanitaria. Comunicar a la población la necesidad de cuidar el agua y usarla racionalmente.
  - c) Otras campañas que surjan de la investigación.

#### 4. Identificación y capacitación de aliados/beneficiarios al Plan para la Audiencia

##### Actividades

- Exposiciones a grupos estratégicos de interés.
- Actividades lúdicas de aprendizaje del valor del agua en alianza con radios populares y escuelas.
- Movilización de escolares y diversos grupos a favor de mejorar el servicio de agua.
- Capacitación a aliados para la audiencia pública
- Participación en audiencia según esté definido con el regulador

#### 5. Campaña del Plan Audiencia Pública

##### Actividades

- Sistematizar errores y lecciones aprendidas.
- Presentar en medios de comunicación (prensa, radio y TV) de los beneficios del Plan de Inversiones (áreas beneficiarias, población,...).
- Difundir mensajes e ideas fuerza sobre los beneficios del Plan, a través de perifoneo, radiomercados, volantes, recibos de agua, y otros.

*Fuente: Programa de Medidas de Rápido Impacto*

### **4.3.2 Relacionamiento estratégico**

La legitimidad se evalúa en función del nivel de aceptación u oposición por parte de la sociedad civil hacia un plan, una política, un ordenamiento y ajuste tarifario, siendo difícil evaluar el nivel de representatividad de actores sociales que apoyan la medida o los que se oponen, ya que es frecuente en sociedades polarizadas que muchas estructuras sociales y civiles se arroguen mayor representatividad de la que efectivamente representan.

El grado de aceptación de los usuarios puede evaluarse en función al nivel de satisfacción que se refleje en encuestas y estudios focales, pero también en momentos críticos en los que los usuarios pueden verse afectados por una política o decisión del Prestador en la que no estén de acuerdo. Tal es el caso de la aplicación de nuevas tarifas que implican aumentos en la factura de agua potable y saneamiento. Por ello, se considera que todos estos factores pueden ser tomados en cuenta para evaluar la legitimidad de las entidades prestadoras.

- a) Satisfacción de los usuarios en la cobertura, calidad y continuidad del servicio
- b) Satisfacción de los usuarios sobre la atención de reclamos
- c) Aceptación social de aplicación de ajustes tarifarios

Desafortunadamente, no es práctica común que los Prestadores lleven a cabo encuestas de satisfacción y menos de periodos prolongados. En la **figura 7** se presenta los resultados aplicados en varios Prestadores en Perú en tres ocasiones.

**Figura 7. Perú. Percepción de satisfacción de la calidad del servicio**



*Fuente: Programa de Medidas de Rápido Impacto, Perú, julio 2010*

El ejemplo ilustra la variación en la percepción para un mismo Prestador y para varios prestadores, lo cual significa que el cambio puede ser significativo de un año, sea a favor o en contra, que dependerá de la calidad del servicio brindada, pero también del efectivo –o no- acompañamiento en la imagen del Prestador.

Por otra parte, el registro de reclamos tanto de carácter operativo como comercial puede ser otro referente para inferir el grado de aceptación de la calidad del servicio, puesto que un elevado número de reclamos comerciales por ejemplo implicaría que no sólo existen deficiencias en la cobertura, continuidad o presión del servicio, sino es un llamado a la inadecuada gestión comercial, que afecta directamente en la imagen de el Prestador.

La aceptabilidad social de aplicación de la nivelación tarifaria puede ser otro indicador *proxy* que permite identificar el grado de legitimidad alcanzado por el Prestador mediante la aplicación efectiva de la actualización o nivelación tarifaria, toda vez que es frecuente, en el sector de agua y saneamiento, que la población usuaria rechace cualquier aumento o nivelación tarifaria. En efecto, el aumento real de la tarifa o el ajuste por indexación a la inflación o devaluación, no es aceptado con agrado por la población usuaria, y menos por las autoridades locales que ven una amenaza a la estabilidad en su gestión. Por ello, el momento crítico que define si un Prestador goza de suficiente legitimidad se da cuando debe aplicar una nueva tarifa.

A manera de ejemplo, durante el periodo 1999 a 2001 el regulador sectorial de Perú instó a que se apliquen nuevas tarifas acordes con el desfasamiento por efectos de la inflación –hasta el 2006 el regulador no tenía función mandatoria en fijación de tarifas-, y se conoce de varios casos en los que un pretendido ajuste tarifario motivó la renuncia o despido del gerente que intentó aplicarlas. En efecto, durante el periodo 1995 a 1999 prácticamente no hubo aumentos tarifarios por el temor de que exista un rechazo generalizado de la población; luego de un ajuste tarifario permitido para varios prestadores en los años 2000-2001, no hubo otro ajuste por inflación y menos

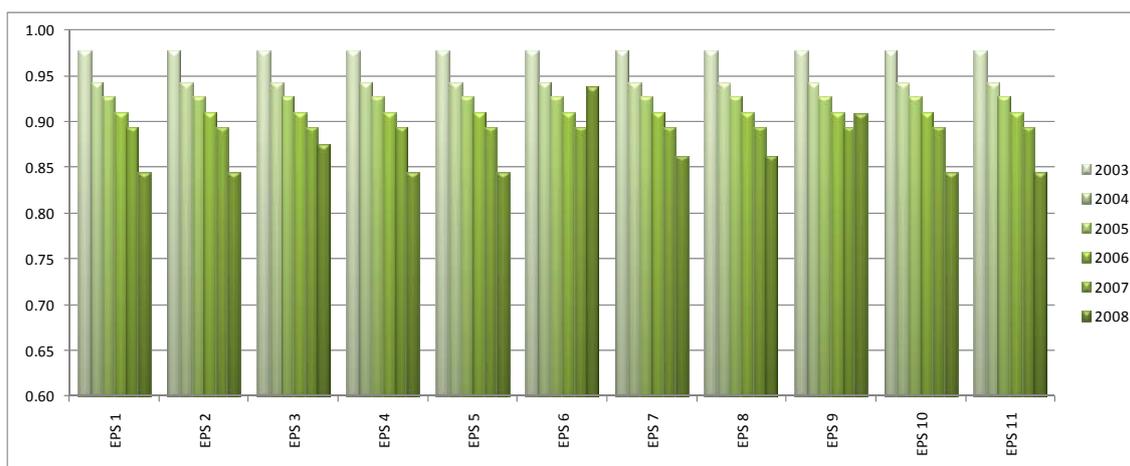
aumento tarifario real hasta fines de 2007. Es decir que durante más del primer quinquenio de la década del 2000 las tarifas mantuvieron su mismo valor. Recién a comienzos del 2008 se aprobó una nueva estructura tarifaria en dos Prestadores con un aumento real, y para varios Prestadores se autorizó el ajuste por la inflación del año. El **Cuadro 6** muestra las tarifas deflactadas por inflación de cada año, correspondientes a la categoría doméstica en el intervalo de 0 a 20 m<sup>3</sup>.

**Cuadro 6. Perú. Tarifas deflactadas en los servicios de agua potable y alcantarillado**

TARIFAS DEFLACTADAS	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
<b>Inflación anual</b>	5.79%	1.78%	2.00%	1.60%	3.70%	2.30%	0.20%
EPS 1	S/. 0.652	S/. 0.689	S/. 0.702	S/. 0.716	S/. 0.727	S/. 0.754	<b>S/. 0.771</b>
EPS 2	S/. 0.639	S/. 0.676	S/. 0.688	S/. 0.701	S/. 0.713	S/. 0.739	<b>S/. 0.756</b>
EPS 3	<b>S/. 0.811</b>	S/. 0.828	S/. 0.842	S/. 0.859	S/. 0.873	S/. 0.905	<b>S/. 0.926</b>
EPS 4	S/. 1.000	S/. 1.058	S/. 1.077	S/. 1.098	S/. 1.116	S/. 1.157	<b>S/. 1.184</b>
EPS 5	S/. 0.563	S/. 0.596	S/. 0.607	S/. 0.619	S/. 0.629	S/. 0.652	<b>S/. 0.667</b>
EPS 6	<b>S/. 1.061</b>	S/. 1.011	S/. 1.029	S/. 1.049	S/. 1.066	S/. 1.106	<b>S/. 1.131</b>
EPS 7	<b>S/. 0.484</b>	S/. 0.502	S/. 0.511	S/. 0.521	S/. 0.529	S/. 0.549	<b>S/. 0.561</b>
EPS 8	<b>S/. 0.594</b>	S/. 0.616	S/. 0.627	S/. 0.639	S/. 0.649	S/. 0.674	<b>S/. 0.689</b>
EPS 9	<b>S/. 0.442</b>	S/. 0.434	S/. 0.442	S/. 0.451	S/. 0.458	S/. 0.475	<b>S/. 0.486</b>
EPS 10	S/. 0.604	S/. 0.639	S/. 0.650	S/. 0.663	S/. 0.674	S/. 0.699	<b>S/. 0.715</b>
EPS 11	S/. 0.479	S/. 0.507	S/. 0.516	S/. 0.526	S/. 0.534	S/. 0.554	<b>S/. 0.567</b>

Si se compara la tarifa deflactada del año de análisis respecto a la tarifa corriente del año anterior, es posible evaluar si se mantuvo una cierta paridad –o el caso contrario de una pérdida de valor-; la **Figura 8** muestra la relación en los casos estudiados.

**Figura 8. Perú. Relación entre tarifa deflactada y la tarifa del año anterior**



Se concluye que la tendencia general ha sido la pérdida de valor real de la tarifa, y si bien a inicios del año 2008 se autorizaron ajustes por inflación, éstos fueron inferiores al presentado en dicho año; sólo en un caso se observa que la relación es superior a

la unidad, que corresponde al prestador al que se le autorizó un aumento real en su tarifa.

Finalmente, otro factor que incide en la legitimidad es el adecuado uso del ejercicio de buena gobernanza relativo a la transparencia y la efectiva rendición de cuentas, que permite establecer el grado de información y frecuencia que utiliza el Prestador para comunicar oportunamente a los usuarios sobre sus planes y actividades relevantes.

Los factores descritos inciden en la gobernabilidad, en el estado de equilibrio esperado entre demandas de los usuarios y la capacidad del prestador en atenderlas.

#### 4.3.2.1 Reconfigurando el Área de Atención al Usuario

Hirschman<sup>143</sup> señala dos tipos de reacciones ante el deterioro de un servicio o producto: la Salida y la Voz; la “Salida” es la reacción económica, donde el usuario cambia de proveedor si está insatisfecho del servicio recibido, y la “Voz” que es la reacción política y social, en la cual el cliente reclama o se queja por inadecuado servicio. Toda vez que los servicios de agua potable y saneamiento son brindados en condiciones monopólicas, el ciudadano no puede optar por la opción de “salida”, por lo cual tiene como única opción el ejercicio de la “voz”. Por ello, el prestador debe establecer un nivel de calidad que minimice el descontento (expresión de la Voz) de los ciudadanos<sup>144</sup>.

Profundizando en la relación con el usuario, en el enfoque empresarial los usuarios de los servicios de agua potable y saneamiento son considerados clientes, que denota una relación estrictamente comercial, transaccional, impersonal. En el enfoque neopúblico, los usuarios son asumidos en su calidad de **ciudadanos**, y como tal, son en todo caso los *accionistas políticos y económicos* de las administraciones públicas, por lo cual más que un *contrato comercial* existe un *contrato social y político*<sup>145</sup>.

Por ello, el relacionamiento con el ciudadano debe ser cuidadoso, y promover lealtad, asociada a que el prestador aumente sus niveles de legitimidad. Para tal efecto, acciones sociales y comunitarias ayudan en esta medida, tanto desde la perspectiva de responsabilidad social como de marketing social. No debe soslayarse la conocida Curva de comportamiento Leal, que corresponde a aquella donde existe el reclamo pero no se piensa en la salida aunque la Voz aumenta, pero existe un espacio en el cual, aun en servicios monopólicos, es posible articular la “amenaza de salir” que es cuando la voz sube exponencialmente hasta que se quiebra, que corresponde al momento de la salida. Esto sucede cuando la población toma por ejemplo las instalaciones del Prestador, que puede devenir en actos vandálicos, que es cuando el ejercicio de “la voz” sobrepasó su límite de tolerancia. Por ello, es necesario monitorear las expresiones de la “voz”, la percepción sobre los servicios, sobre la

---

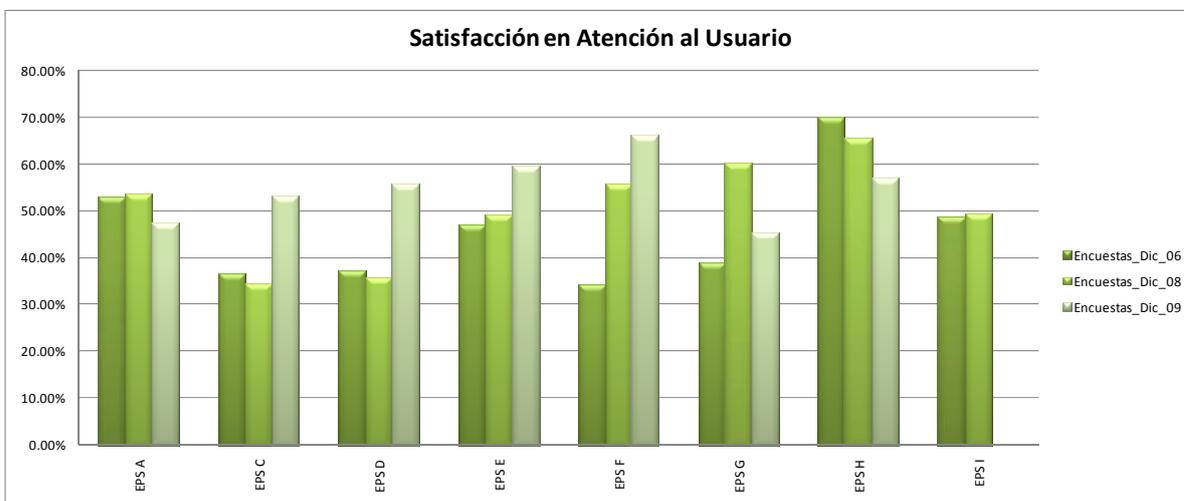
<sup>143</sup> Hirschman, Albert, “Salida, Voz y Lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados.” Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

<sup>144</sup> Ibidem, pp. 66

<sup>145</sup> Ramió, Carles, “Los problemas de la Implantación de la Nueva Gestión pública en las Administraciones Públicas latinas. Modelo de Estado y cultura institucional”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 21, 2001, pp. 5.

relación entre la entidad prestadora y el ciudadano. La **figura 9** muestra la percepción de la población en relación con la atención al usuario en varios prestadores.

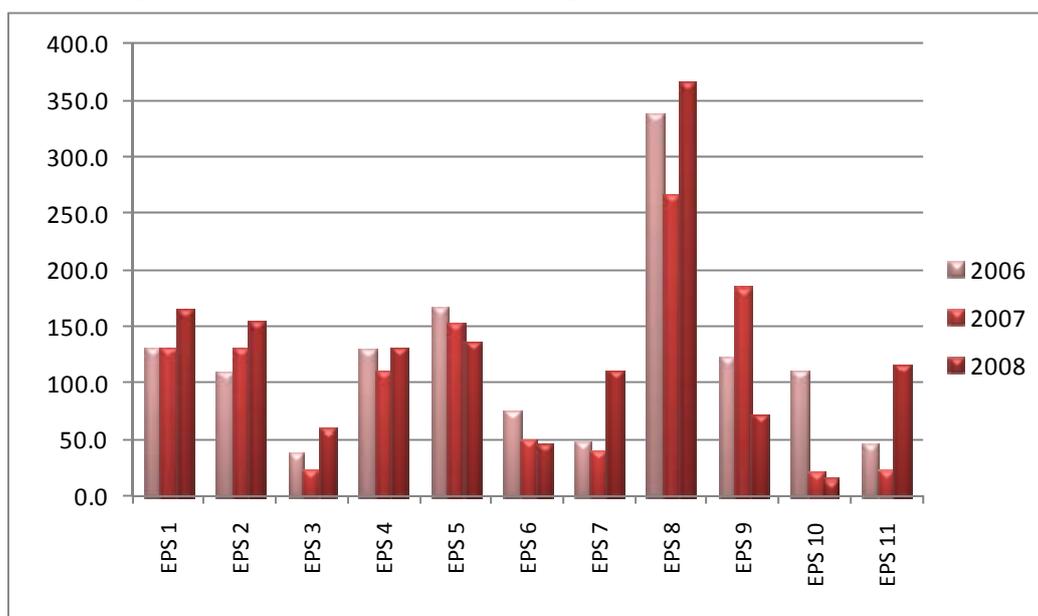
**Figura 9. Perú. Percepción de satisfacción en la atención al Usuario**



Fuente: Programa de Medidas de Rápido Impacto, Perú, julio 2010

Otra manera de inferir el nivel de descontento es mediante la cantidad de reclamos generados. Por ejemplo, la **figura 10** muestra la densidad de reclamos por cada mil conexiones, que registra tanto los reclamos operativos como los comerciales.

**Figura 10. Perú. Densidad de reclamos por cada mil conexiones de agua**



Fuente: Superintendencia de Servicios de Saneamiento, Perú, 2009

#### **4.3.2.2 Políticas de Información y Comunicación**

La política de información del Prestador es un conjunto de principios, normas y procedimientos para orientar el comportamiento de los miembros de la empresa -el directorio, la gerencia general y los órganos autorizados- hacia el interior de la organización y la sociedad, dentro del sistema de comunicación social existente. Por lo tanto, está íntimamente ligada a la Gestión Social Empresarial.

El concepto de información ha ido evolucionando a lo largo de la historia y hoy se le considera como el elemento del capital intelectual que otorga un sustancial papel de competitividad económica. La política de comunicación es la materialización de los fines y objetivos del Prestador.

Se entiende que una política de información tiene por *objetivo general* identificar las necesidades de información como recurso de una empresa y asegurar los medios para que sean satisfechas. Para ello se gestiona y materializa, a través de una organización especializada, en planes y programas anuales con sus correspondientes planes específicos que abarcan diversos períodos de tiempo: mensuales, semanales y diarios, expresados en una agenda dinámica que recoja los temas de una realidad social cambiante. La política de información, entonces, se concreta en gestión, planes, equipos técnicos y grupos de profesionales especializados que actúan estableciendo qué se quiere y qué se debe comunicar en los distintos niveles. No contar con el personal y los equipos es una clara desventaja.

#### ***Información en el Prestador***

Comunicar es el proceso por el cual establecemos relaciones con diversos públicos. En el caso de la comunicación específicamente empresarial la comunicación es tomada como un instrumento estratégico y una fuerza de acción. Se debe diferenciar la comunicación como interrelación humana de la del ámbito de la empresa ya que en este segundo escenario, concretamente en la relación interpersonal empleado/cliente (empresa/públicos) deviene una relación básicamente profesional, es decir funcional. Donde la creatividad personal, la espontaneidad y la libertad de los actos están condicionadas por normas funcionales y por el propio contexto. Un contexto especializado u jerárquicamente estructurado, en el cual la conducta de los empleados ante el público están determinados por la organización y el sistema de roles.

En ese sentido, el Prestador debe definir los mensajes a comunicar a sus usuarios y público en general, así como a su entorno político y social como las municipalidades, las instituciones sectoriales rectoras y reguladoras, instituciones de financiamiento del país y los organismos de cooperación externos, entre otros. La retroalimentación con dichas contrapartes serán útiles para el fortalecimiento general del Prestador en la gestión como para la elaboración de políticas y de nuevos mensajes.

Comunicar en el Prestador abarca dos procesos simultáneos pero claramente diferenciados: la comunicación interna y la comunicación externa.

En el proceso de comunicación externa el Prestador emite mensajes que son percibidos y reelaborados por los usuarios y público en general. En esos mensajes, y su repetición deliberada o no, se forma la identidad e imagen del Prestador.

El Prestador comunica en dos maneras: desde la Oficina de Comunicación en la que se realiza la gestión de la comunicación, pero también desde la actividad cotidiana y amplia de todos los funcionarios, empleados y trabajadores. Todos, sea por acción u omisión, comunican y contribuyen a la formación de la identidad y la imagen.

### ***Comunicación estratégica en el Prestador***

La comunicación es estratégica en la medida que incida en los fines y objetivos de la empresa. El Prestador tiene un rol en el que, además de cubrir sus objetivos directos, debe contribuir a mejorar la calidad de vida de la población.

El Prestador necesita actuar en la esfera de la comunicación de acuerdo a los conceptos estratégicos de la comunicación para el desarrollo que une la comunicación estratégica con los procesos de desarrollo económico, social, cultural y educativo, buscando integrar ambos conceptos.

Los procesos de desarrollo requieren que los actores cuenten con información y que ésta nazca de su propia realidad con el fin de que no sólo conozcan sino que tengan un compromiso y se conviertan en agentes de cambio. La acción de actores involucrados y conscientes, implica unir la comunicación, realizada por profesionales especializados, a la realidad local en contacto con el protagonista, incorporando métodos participativos que integren los aportes de los actores sociales. Eso garantiza el éxito de las políticas de desarrollo y los proyectos concretos. Implica que la comunicación se fundamenta en una labor de investigación de la realidad política y social, e incentiva, como principio, la participación de los ciudadanos.

### ***El Prestador necesita gestionar la información***

El Prestador necesita informar porque realiza una actividad estratégica para la vida humana y social, en un contexto en el que existe mayor conciencia sobre la importancia del saneamiento y la lucha contra pobreza en el mundo, y se plantean nuevos retos a escala mundial.

Los proyectos de agua potable y saneamiento pueden fracasar por la ausencia o indebida propuesta de comunicación, pues la falta de información y de compromiso pone en entredicho proyectos y decisiones que no son aceptados por sectores de la sociedad. Asumir la comunicación para el desarrollo implica asumir el reto del cambio y la modernización, en un mundo en el que se gestiona el cambio y la competitividad.

Gestionar la información implica definir un conjunto de acciones y procedimientos internos y externos, mediante los cuales se despliegan variedad de recursos de comunicación. La comunicación es una actividad estratégica para el fortalecimiento del Prestador y abarca:

- Información y Difusión
- Identidad y Cultura
- Imagen Corporativa
- Prensa
- Publicidad
- Atención al usuario/cliente (en coordinación con otras gerencias)

- Relaciones Públicas

La comunicación del Prestador debe estandarizarse; es decir, debe lograr un lenguaje común expresado en una visión, principios, formas, estilos, publicidades, que caractericen al Prestador y que implique una conducta cotidiana de los funcionarios y de todo el personal, basados en principios de ética.

Internamente, se trata que todos los trabajadores conozcan, hayan sido capacitados y se haya internalizado los principios, la misión y la visión del Prestador, y que de esta manera compartan un discurso y lenguaje que orienta su acción interna y externa.

Para tal efecto, el Prestador debe contar con personal con perfil adecuado (profesional del área de comunicación o de relaciones públicas o sus derivados), con una oficina responsable de la comunicación, que tenga como función la gestión de la información, oficina que planifica, organiza, investiga, sistematiza, crea, informa y provee de mensajes a la empresa como a su entorno social y político, en el plano local, regional y nacional.

El área comunicación del Prestador debe ser moderna, no sólo con personal especializado, sino con equipos y material necesario para sus funciones, además de presupuesto para la realización de las campañas, para la información cotidiana y para las acciones contingentes causadas por eventos de fuerza mayor o fortuitos.

Los principios de información en el Prestador deben ser:

- Veracidad. Actuar en coherencia con la verdad.
- Horizontalidad. Comunicación en la que emisor y receptor (y viceversa) establecen una relación dialógica.
- Pluralidad. El respeto a las distintas corrientes de pensamiento y de opinión del público usuario.
- Transparencia. Actuación pública en la que la información no es ocultada.
- Respeto a la imagen de las personas y las instituciones. Derecho de la persona humana y las instituciones a ser consideradas en su dignidad, honor, intimidad y derechos humanos.
- Respeto al derecho a la información. Derecho humano que considera que todo ser humano debe contar con los elementos de juicio que le permitan en el ejercicio de su libertad tomar decisiones en beneficio propio y de su comunidad, acceder el mercado, a los gestión del Estado, de las empresas públicas, entre otros.

### ***Temas de información pública***

El Prestador tiene el deber de informar todo aquello que esté relacionado con la prestación de los servicios de agua y saneamiento que brinda a los usuarios y que deben ser de dominio público. Por lo tanto, el Prestador debe informar de:

- Alcance del Plan Estratégico de Desarrollo o su equivalente
- Inversiones programadas y ejecutadas.
- Metas de gestión anuales y quinquenales
- Estructura tarifaria, sus categorías e intervalos de consumo.
- Ajuste a las tarifas
- Proyectos ejecutados, en ejecución y por ejecutarse.
- Presupuesto de las obras
- Fuentes de financiamiento
- Lista de empresas constructoras con las que tiene contratos de obra
- Empresas consultoras con las que ha suscrito contratos de servicios
- Indicadores de gestión para la efectiva rendición de cuentas.
- Actividades destacables efectuadas en el campo operativo, comercial o social.
- Nuevos servicios

***Temas de información NO pública (comunicada al interior de la empresa)***

- Derechos y obligaciones en caso de que exista un Contrato de Delegación con la Municipalidad o otra instancia de gobierno.
- Informes de Evaluación de desempeño
- Escala salarial, Cuadro de Personal y similares, salvo que estén requeridos por ley, en cuyo caso son de información pública.
- Resultados de la negociación colectiva.
- Información relacionada con el Plan Estratégico de Desarrollo:
  - Proyectos de Inversión en ejecución.
  - Proyectos de Inversión en elaboración – Información General.
  - Futuros proyectos
  - Metas de gestión del siguiente año y del quinquenio,
  - Acciones necesaria para garantizar el cumplimiento de metas
  - Acciones de desarrollo de capacidades que lleva a cabo la empresa: Plan de Capacitación y similares.
- Cambios normativos/reglamentarios
- Participación en el Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo del Gobierno Municipal/Estatal/Nacional.
- Avance en Indicadores de gestión versus la meta anual.
- Novedades del servicio: problemas en la prestación, trabajos de mantenimiento, cortes programados.
- Cambios en el personal, en especial a nivel de gerencias, jefaturas, staff y equivalentes.
- Inducción del nuevo personal (incorporaciones o desvinculaciones, rotaciones, roles y funciones del personal).
- Logros de la empresa o del personal que implican beneficio para el Prestador (en concurso, presentación de un trabajo o artículo temático).
- Logros de las áreas (metas de gestión, por ejemplo).
- Adquisición de equipos, herramientas, maquinarias.

- Políticas de Incentivos, beneficios al personal ó ajustes en la utilización de recursos.
- Aspectos sociales/personales de interés interno (cumpleaños, nacimientos, fallecimientos).
- Capacitación, cursos, talleres, entre otras.
- Actividades educativas
- Actividades recreativas

#### **4.3.2.3 Programa de Comunicación y Relaciones Públicas**

Para que el Prestador pueda cumplir con sus objetivos institucionales, es necesario que la comunicación, con sus diferentes públicos, sea un eje transversal en sus actividades.

La comunicación (tanto interna como externa) y las Relaciones Públicas tienen como propósito reducir el riesgo de conflictividad con la población por falta de información, además de propiciar una mejor imagen de los servicios que brinda.

El Programa de Comunicación y Relaciones Públicas, tiene el objetivo de mejorar el posicionamiento de la empresa en la mente de sus usuarios y la sociedad que le corresponde. En ese sentido, el trabajo del área comunicacional no forma por sí sola la imagen institucional de la empresa, sino que consiste en proyectar hacia el público externo la información sobre todo el accionar institucional, en constante coordinación con las diferentes áreas de la empresa, para poder determinar qué, cuándo, dónde y cómo comunicar.

El Programa de Comunicación y Relaciones Públicas es el documento guía para la realización de la labor del área, y consiste de una propuesta de acciones de comunicación en base a datos (diagnóstico), objetivos (lo que se quiere lograr) y presupuesto (con cuánto dinero se dispone para lograrlo).

Entre las actividades con las que debe contar este Programa, se encuentran las campañas de comunicación diseñadas sobre temas específicos, y con tiempos establecidos.

La implementación de las Campañas se realiza por medio de instrumentos comunicacionales y acciones de sensibilización de Educación Sanitaria con públicos objetivos primarios y secundarios (**figura 11**). Varias Campañas pueden figurar en ambos Programas, ya que el aspecto comunicacional masivo, corresponde a área comunicacional y la sensibilización con públicos específicos al área de Educación Sanitaria (**figura 12**).

Figura 11. Material de comunicación de los Prestadores



Fuente: Programa de Medidas de Rápido Impacto, Perú, julio 2010

Figura 12. Participación activa del prestador en ferias y eventos públicos



Fuente: Programa de Medidas de Rápido Impacto, Perú, julio 2010

El **Cuadro 7** presenta las actividades recomendadas para una efectiva comunicación tanto al interior de la empresa como hacia la población.

**Cuadro 7. Actividades del área de Relaciones Públicas y Comunicación**

Actividades del Área de Relaciones Públicas y Comunicación	Frecuencia recomendada
<b>Actividades cotidianas</b>	
Comunicación Interna (intranet, o mural interno)	quincenal
Comunicación Externa (mediante flyers sencillos, mejor si cuenta con programa de radio -usual en ciudades de tamaño medio-).	quincenal
Programa Escuelas Saludables (cubrir en el año todas las escuelas públicas)	mensual
Programa Mercados Saludables (cubrir en el año los mercados más significativos)	mensual
Programa Organizaciones Sociales al cuidado del agua (talleres con los actores estratégicos de la Sociedad Civil y Social)	trimestral
<b>Campañas en Periodos específicos</b>	
Campaña Valor social y económico del Agua	dos al año
Campaña Buen Uso de los Servicios	dos al año
Campaña de Micromedición	Variable. Si está en curso la instalación masiva de medidores, comenzar tres meses antes y después de la instalación
Campaña conservación del agua y control de fugas intradomilicarias	Variable
Campaña de sensibilización sobre Inversiones y Ajustes tarifarios	Antes de la Audiencia Pública; antes y después de su implementación
Campaña comercial: Usuario Puntual	Variable
Campaña comercial: Regularización de Deudas	Variable
Campaña comercial: Regularización de Conexiones Clandestinas	Variable

#### 4.3.2.4 Responsabilidad Social: Programa de Educación Sanitaria

La responsabilidad social empresarial se define por lo general como la contribución activa y voluntaria de la empresa para el mejoramiento social, económico y ambiental. Por ello, es una acción proactiva que por principio significa que la empresa (el Prestador) va más allá del cumplimiento de la normativa, en ese caso sectorial.

En ese sentido, las charlas, capacitaciones, talleres u otras formas que las entidades de agua y saneamiento realizan en beneficio de la población, deben ser concebidas como parte de su responsabilidad social empresarial. En efecto, la educación sanitaria busca mejorar conocimientos, actitudes y prácticas para la conservación de un recurso finito y vulnerable –el agua- así como en el uso adecuado de los servicios de agua y saneamiento, que en suma buscan crear condiciones para que los actores participen activamente en la promoción de la conservación y uso racional del agua, así como el

cuidado de la infraestructura hidráulica y sanitaria, y la transferencia de hábitos higiénicos adecuados en torno al saneamiento.

Varios estudios señalan que el riesgo de contaminación del agua potable persiste después de la introducción de un sistema de abastecimiento<sup>146</sup>; por lo cual es necesario acompañar con la enseñanza de buenos hábitos y la importancia en la conservación del agua, más aun cuando los efectos del cambio climático comienzan a ser sentidos en varias latitudes del mundo.

Los hábitos de higiene de las personas han sido exhaustivamente estudiados. Por ejemplo, un estudio en varios países mostró que muchas personas no tenían conciencia de los beneficios del lavado de manos o de los riesgos que implica el no hacerlo<sup>147</sup>, y hoy cobra además importancia el lavado de manos con el uso de jabón, como efectivo bactericida.

Por lo tanto, la educación sanitaria y ambiental no puede simplificarse a acciones puntuales llevadas a cabo por el Prestador, ya que lo que se busca, en suma, es promover estilos de vida saludables (hábitos, costumbres, comportamientos) a partir de las necesidades específicas del individuo, de la familia y la comunidad. Por ello, la educación sanitaria comprende actividades que pueden ser desarrolladas tanto en procesos formales como informales, en un proceso continuo y ojalá sostenido.

Basado en lo anterior, la educación sanitaria y ambiental es un componente importante para:

- Fortalecer y/o mejorar estilos de vida (hábitos, costumbres y comportamientos) saludables en hombres, mujeres, niños y niñas.
- Garantizar el adecuado uso y mantenimiento a los sistemas de agua potable y también los de alcantarillado sanitario, así como las instalaciones para la disposición de excretas in situ y los residuos sólidos.
- Proteger y preservar los recursos hídricos y el medio ambiente.
- Promover la organización comunal de tal forma que la población asuma un papel activo en el cuidado de su salud y en la gestión de su desarrollo.

En muchos casos, los programas de educación sanitaria y ambiental son considerados el único espacio del proyecto donde participa la mujer. Sin embargo, el enfoque totalmente exclusivo en mujeres y niñas, pasa por alto que los hombres y niños también necesitan adoptar mejores prácticas de higiene, de manera que la responsabilidad no es ni debiera ser únicamente de las mujeres. Además, son más efectivos los programas de educación sanitaria y ambiental que internalizan y se difunden en la comunidad en su conjunto.

El Programa de educación sanitaria contempla varias temáticas que, si van acompañadas de campañas comunicacionales, es evidente que se interrelacionan con el Programa de Comunicación y Relaciones Públicas antes descrito, tal es el caso de

---

<sup>146</sup> Ministerio de Servicios y Obras Públicas/Viceministerio de Servicios Básicos: Educación sanitaria y ambiental. Desarrollo comunitario. Módulo 3. La Paz, 2004.

<sup>147</sup> Ibid.

las campañas de Valor social y económico del agua; Buen uso de los servicios; y Hábitos sanitarios. Inclusive, en otras actividades aparentemente independientes, como las capacitaciones a representantes de las juntas vecinales (**figura 13**), o visitas organizadas a las plantas de tratamiento para alumnos de secundaria o universitaria, y las visitas a las escuelas y colegios públicos (**figuras 14 y 15**), en éstas se necesita normalmente contar con material informativo, que debe provenir del área de comunicaciones y relaciones públicas.

**Figura 13. Promotores voluntarios (vecinos capacitados en EDUSAN)**



**Figura 14. Educación Sanitaria en escuelas**



Figura 15. Educación Sanitaria en barrios y mercados



Fuente: Programa de Medidas de Rápido Impacto, Perú, julio 2010

## CAPÍTULO 5. GOBERNANZA EN LOS SERVICIOS

La definición dada en el Capítulo 4 respecto a la gobernanza es igualmente aplicable para su aplicación en el ámbito de las organizaciones y entidades de servicios públicos. Visto así:

***Gobernanza expresa la manera de gobernar, la forma de conducción -no jerárquica- que posibilita la consecución de objetivos y metas mediante el consenso, la coordinación, la articulación de políticas, normas y procedimientos, así como la efectiva rendición de cuentas y transparencia.***

Con base en lo anterior, se debe entender la Gobernanza como un nuevo estilo de gobierno que difiere de los estilos tradicionales de control jerárquico y también es diferente en cuanto al papel que otorga a la interacción y la cooperación entre "los poderes públicos y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. Así, la Gobernanza... es el conjunto de valores, principios y normas formales e informales, que pautan el desarrollo de una determinada política pública, es decir, que definen los actores, los procedimientos y los medios legítimos de acción colectiva"<sup>148</sup>.

La gobernanza puede ser evaluada a partir de los siguientes factores:

- a) Nivel de rotación o permanencia de los niveles gerenciales
- b) Nivel de estabilidad del personal en general
- c) Nivel de conflictividad organizacional
- d) Reconocimiento al desempeño
- e) Grado de profesionalismo en la entidad
- f) Efectividad en la rendición de cuentas (interna y sobre todo externa)

### ***5.1 Evaluación de la Gobernanza en Prestadores***

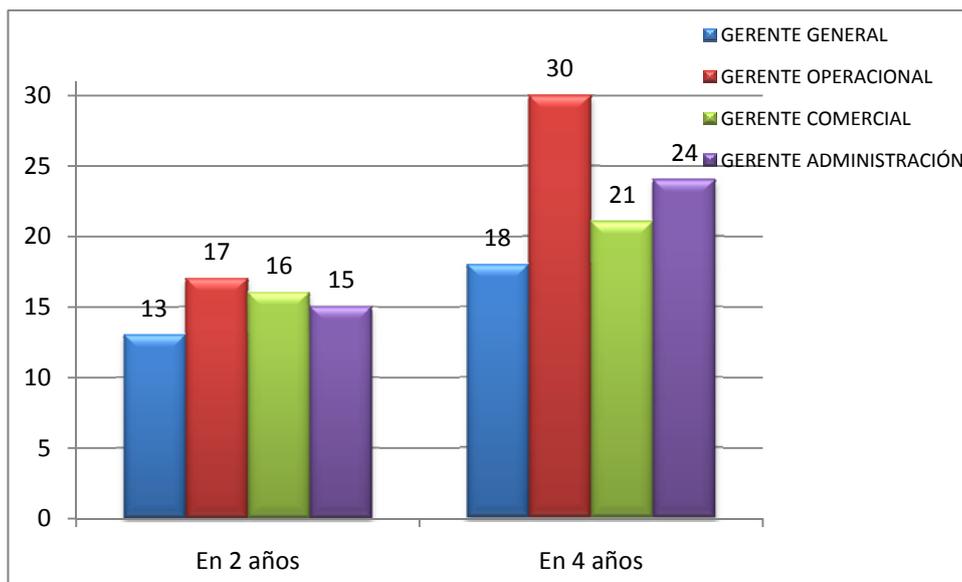
En relación con el primer punto, la permanencia gerencial es esencial para dotar de continuidad y coherencia entre la planeación y ejecución de las políticas y estrategias empresariales. En la medida de que el personal sea cambiado frecuentemente, se arriesga el cumplimiento de objetivos y metas, en esta caso, para mejorar el servicio de agua potable y saneamiento brindado. La **figura 16** muestra la rotación de gerentes generales y gerentes de línea en ocho Prestadores del Perú desde junio 2006 a julio 2010<sup>149</sup>.

---

<sup>148</sup> Maytz, R., "Nuevos desafíos de la Teoría del Governance", Instituciones y Desarrollo, No. 7, 2000.

<sup>149</sup> Programa de Medidas de Rápido Impacto (PMRI), información de gestión de la gobernabilidad y gobernanza, Agosto de 2010.

**Figura 16. Rotación del personal gerencial en Prestadores seleccionados**



*Fuente: Programa de Medidas de Rápido Impacto, Perú, julio de 2010*

Con base en lo anterior, se evidencia que en dos años se han efectuado 61 cambios de gerentes en 8 Prestadores, y al cabo de cuatro años el cambio de gerentes aumentó a 93. El indicador resultante es de **3,8** cambios de gerente por Prestador al año en los dos primeros años, que es menos crítico y baja ligeramente a **2,9** en el intervalo de cuatro años<sup>150</sup>, pero el nivel de frecuencia no deja de ser preocupante. Si se considera que en general son cuatro cargos gerenciales en cada Prestador en la muestra (gerente general, gerente operacional, gerente comercial y gerente administrativo), la rotación promedio en los Prestadores es que cada año se cambia a la mayoría de los niveles gerenciales, sean los cuatro gerentes cada año, o más de dos veces para alguno de los cargos. Este valor denota la alta volatilidad y vulnerabilidad en la que se gestionan los Prestadores. Los trabajos de diagnóstico en los que el autor ha participado en varios países de América Latina no son muy diferentes de los presentados.

La estabilidad del personal es otro referente importante. El **Cuadro 8** presenta una muestra extraída de un programa en el Perú, que expone la relación entre el personal contratado por Servicios No Personales –son contratos temporales de no más de seis meses, frecuentemente renovados- respecto al total de personal registrado.

<sup>150</sup> El PMRI es un programa apoyado por el gobierno peruano y el alemán que tiene como parte de sus compromisos el preservar el personal capacitado. En el tercer año de ejecución se suscribió un Acuerdo de Proyecto que condiciona la asistencia técnica a la estabilidad del personal. Por lo tanto, el valor obtenido al cabo de dos años sugiere ser más representativo del que acontece en las EPS del país.

**Cuadro 8. Perú. Personal en planilla y con contrato eventual en Prestadores de agua**

EPS	PERSONAL PLANILLA [C=A+B]	Personal SNP con Funciones Permanentes [D]	PERSONAL TOTAL	Porcentaje Personal SNP respecto al total
EPS 1	117	30	147	20.4%
EPS 2	63	39	102	38.2%
EPS 3	107	25	132	18.9%
EPS 4	137	44	181	24.3%
EPS 5	59	14	73	19.2%
EPS 6	63	0	63	0.0%
EPS 7	41	45	86	52.3%
EPS 8	95	34	129	26.4%
EPS 9	36	7	43	16.3%
EPS 10	84	67	151	44.4%
EPS 11	69	13	82	15.9%
			<b>PROMEDIO</b>	<b>25.1%</b>

*Fuente: Programa de Medidas de Rápido Impacto, Perú, julio de 2010*

El personal que tiene este tipo de contratos se expone a que su permanencia esté condicionada cada 3, 6 o 9 meses dependiendo del criterio del jefe inmediato, contratos que carecen de beneficios sociales, de aguinaldo, que no sólo genera diferencias con sus compañeros de trabajo, también genera desmotivación, bajo desempeño, y en muchos casos termina en juicios laborales.

En efecto, en el caso ejemplificado la cantidad de juicios laborales ha ido en aumento. En los Prestadores seleccionados se obtuvo registros por cada uno, de forma similar al presentado en el **Cuadro 9**. Esta matriz permite conocer el año en el que se inició un juicio laboral y el año en que se concluyó con el proceso, así como los que quedan pendientes.

**Cuadro 9. Desarrollo de procesos judiciales laborales en un Prestador de agua**

		Procesos Judiciales Iniciados												
		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Procesos Judiciales Cerrados		0	3	2	1	2	14	12	6	7	13	10	9	15
	1998													
	1999													
	2000													
	2001		2											
	2002		1	2	1									
	2003													
	2004					2	3							
	2005						6	4						
	2006						3	4	3	2				
	2007									3	4			
	2008										4	2		
2009														
2010														
No Cambiar Form ula	PENDIENTE	0	0	0	0	0	2	4	3	2	5	8	9	15
	Vigentes en el año	0	3	5	4	2	16	23	19	14	20	24	33	48

Fuente: Programa de Medidas de Rápido Impacto, Perú, julio de 2010

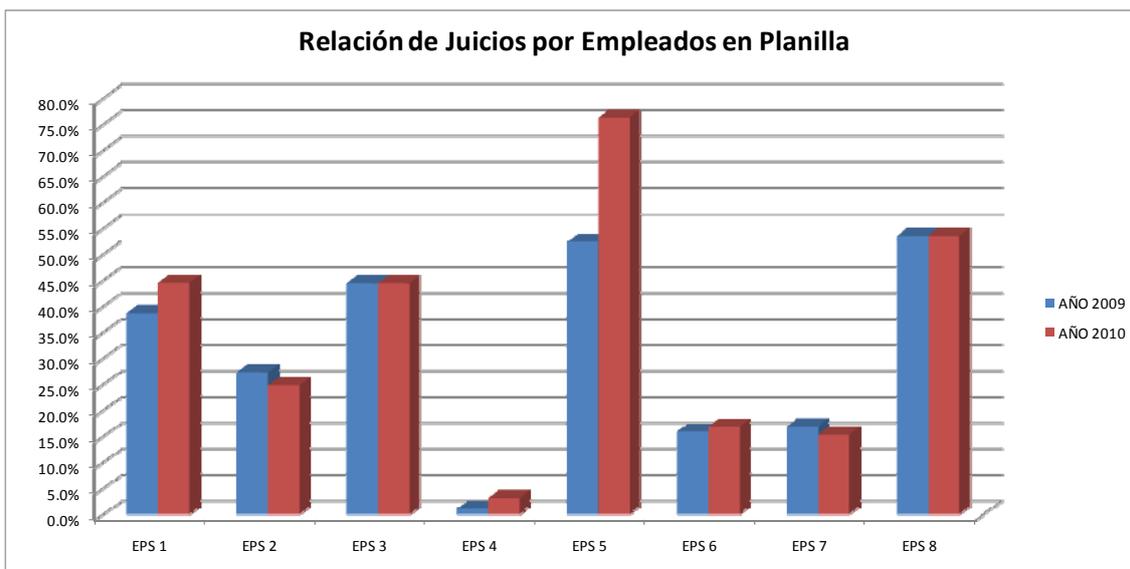
Con base en lo anterior, el **Cuadro 10** presenta los juicios laborales acumulados en nueve prestadores seleccionados, que en varios casos representan cerca del 50% del personal existente en el Prestador, es decir que si una EPS cuenta con 100 funcionarios, cuenta a su vez con 50 juicios pendientes de resolución, es un valor significativamente alto y preocupante.

**Cuadro 10. Procesos judiciales laborales activos en Prestadores seleccionados**

AÑO	Juicios laborales pendientes de resolución por año								
	EPS 1	EPS 2	EPS 3	EPS 4	EPS 5	EPS 6	EPS 7	EPS 8	EPS 9
1996									
1997									
1998		0	0	0		0	0	10	0
1999		0	2	30	1	3	0	7	2
2000		0	3	30	1	5	0	5	3
2001	0	4	2	30	1	4	1	3	3
2002	0	14	6	0	1	2	4	4	7
2003	0	32	19	1	1	16	9	12	20
2004	0	42	24	1	2	23	11	9	25
2005	3	41	28	1	11	19	15	4	30
2006	22	50	28	1	16	14	17	0	33
2007	27	36	16	0	25	20	17	11	34
2008	37	30	6	1	42	24	14	11	34
2009	53	32	16	1	48	33	17	10	45
2010	61	29	16	3	50	48	18	9	45

Fuente: Programa de Medidas de Rápido Impacto, Perú, julio de 2010

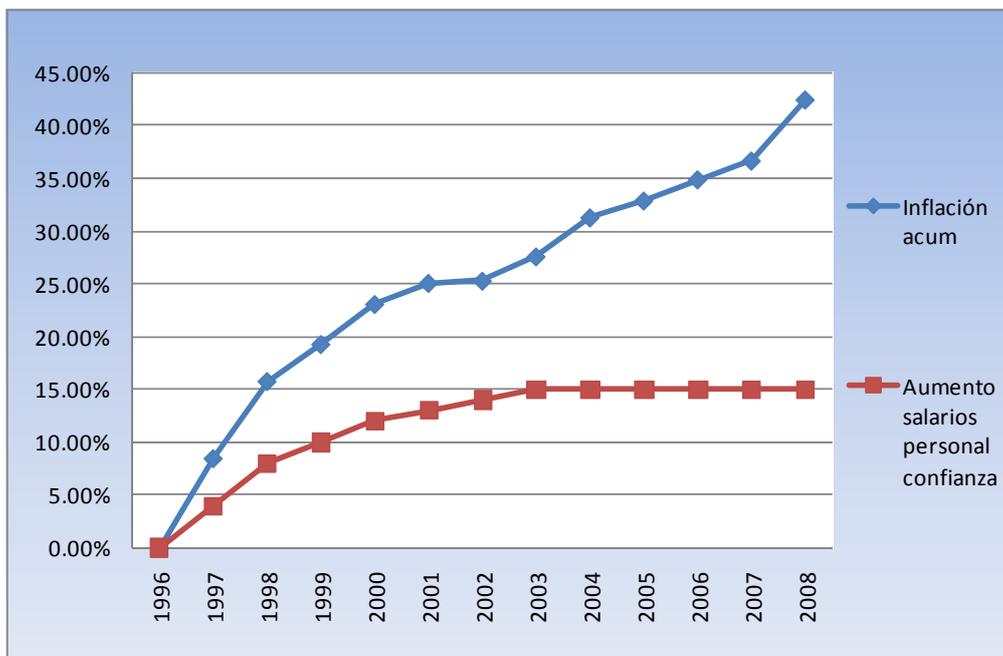
**Figura 17. Perú. Proporción de Juicios activos entre empleados en planilla**



Fuente: Programa de Medidas de Rápido Impacto, Perú, julio de 2010

El reconocimiento al desempeño se expresa de manera clara en el nivel de las remuneraciones, que en el caso que se muestra en la **figura 18** ha ido en franco decaimiento. En efecto, la inflación acumulada del periodo 1996 a 2008 fue del 42%, mientras que la nivelación de sueldos y salarios al personal de confianza fue de tan solo 15%, siendo el último ajuste permitido en el año 2003. En resumen, la nivelación sólo permitió recuperar su valor real en 35%. Es una de las razones de la alta movilidad funcionaria, sumada a las rotaciones forzadas.

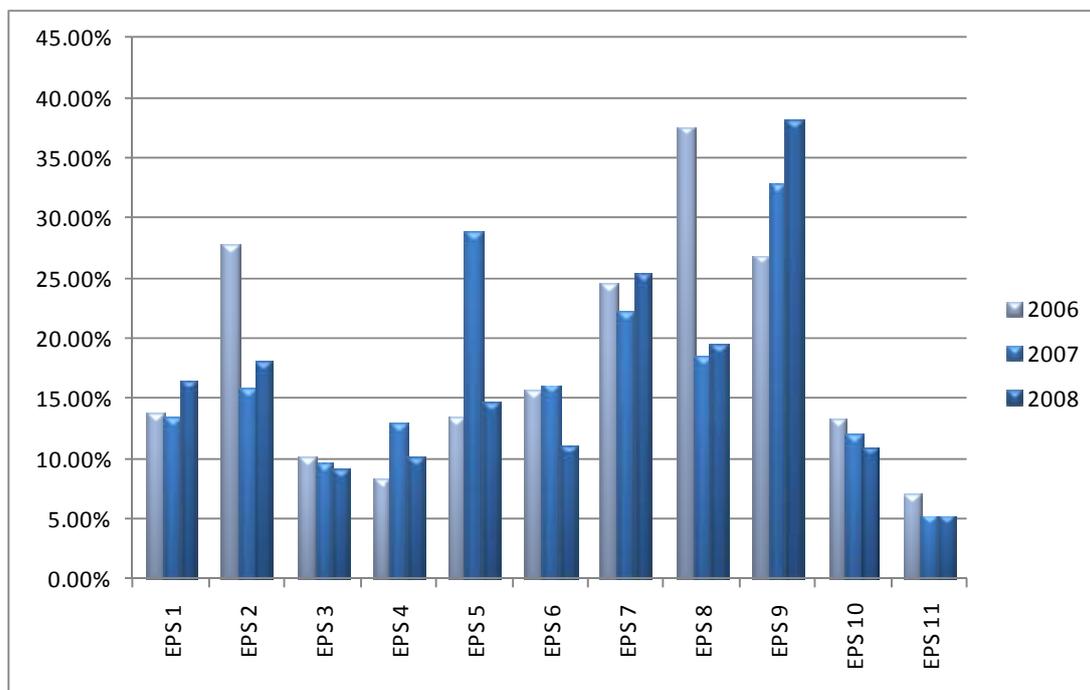
**Figura 18. Perú. Inflación acum. versus ajuste remunerativo en personal de confianza**



Fuente: Datos del Banco Central de Reserva del Perú (inflación) y Programa de Medidas de Rápido impacto (aumento salarios)

Otra variable que está relacionada con la baja del valor real de las remuneraciones es el grado de profesionalismo, o la cantidad de profesionales que laboran en el Prestador. La **figura 19** muestra la relación, la que, salvo la EPS denominada “9”, las demás han bajado sustancialmente el número de personal que cuenta con una profesión universitaria.

**Figura 19. Proporción de Profesionistas respecto al total de empleados**



*Fuente: Programa de Medidas de Rápido Impacto, Perú, julio de 2010*

Finalmente, una variable importante de la gobernanza es la rendición de cuentas que se expresa con la oportuna, efectiva información a la sociedad civil, que además brinda la transparencia necesaria para un servicio que es de interés público, de alta sensibilidad social y también política.

Con base en la reflexiones señaladas, se lleva a cabo el análisis de los elementos que inciden de manera vehemente en la gobernanza de los servicios de agua potable y saneamiento.

## **5.2 Del Gobierno Corporativo**

Las entidades prestadoras de servicio de agua y saneamiento requieren de un Directorio que fortalezca la gobernabilidad en sus relaciones con los grupos de interés externos (usuarios, accionistas, organizaciones sociales, medios de comunicación, etc.) y apoye la Gobernanza corporativa de la organización y en la rendición de cuentas con transparencia y oportunidad.

Un Directorio debe estar en condiciones de movilizar y dirigir al Prestador para que mantenga el rumbo correcto y se desarrolle de manera sostenida.

Por lo general, las funciones del Directorio de la entidad prestadora de servicios de agua potable y saneamiento, se establecen en el Estatuto de la misma, que comúnmente son las de velar por la formulación, aplicación y actualización de los Planes Maestros y Planes estratégicos, en particular el cumplimiento de objetivos y metas programadas o comprometidas con el ente regulador, y tienen la atribución de designar y remover al gerente general.

A continuación se presenta un “Decálogo” de buenas prácticas de directorios, elaborado con anterioridad y que ha servido para su implementación en varios prestadores en Perú<sup>151</sup>.

- 1. Finalidad del Directorio.** Dicta las políticas y monitorea las metas de gestión del Plan Estratégico de la Empresa (Plan de Negocios o su equivalente). En este sentido, el Directorio emite directrices sobre lo que debe hacer el Prestador para lograr los mejores resultados en el cumplimiento de sus objetivos y acorde a la legislación sectorial y las normas regulatorias. Si es necesario, el Directorio precisa la Visión y Misión de la entidad, incluso revisa y/o actualiza las metas de gestión del Plan para alcanzar los objetivos empresariales.

EL DIRECTORIO SE ENCARGA DEL “Qué” Y NO DEL “Cómo”. PARA ELLO, CUENTA CON UN GERENTE GENERAL, EL CUAL ES EL RESPONSABLE DE IMPLEMENTAR LAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA ALCANZAR LAS METAS, MEDIANTE UNA GESTIÓN EFECTIVA Y TRANSPARENTE.

- 2. Decisiones que toma.** Toma decisiones estratégicas que inciden en el desarrollo del Prestador, para lograr las metas de gestión del Plan Estratégico, y vela por la formulación y cumplimiento oportuno de los Programas establecidos. Aprueba la suscripción de convenios y contratos de financiamiento o endeudamiento que son suscritos por el Gerente General, quien por lo general es el representante legal del Prestador.

---

<sup>151</sup> López, Ismael y Rojas, Franz, “Decálogo para Directorios de EPS”, Programa de Medidas de Rápido Impacto PMRI, Lima, Perú, 2008.

EL DIRECTORIO NO SE OCUPA DE ASPECTOS OPERATIVOS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA NI DE LAS DECISIONES EJECUTIVAS Y COTIDIANAS. NO REALIZA FUNCIONES EJECUTIVAS.

- 3. Primera decisión importante.** El Directorio debe contar, para la adecuada gestión de la empresa, con un gerente general en el cual depositar su confianza. Éste debe gestionar eficientemente el Prestador, implementar las políticas y tomar decisiones basadas en reflexión y análisis. El Directorio debe monitorear y evaluar el trabajo del gerente en función a los resultados que debe alcanzar (el cumplimiento de metas de gestión, por ejemplo), más que en los procedimientos adoptados en su gestión.

NO SE TRATA DE ELEGIR UN GERENTE INCONDICIONAL, SINO UN PROFESIONAL CAPAZ DE APLICAR LAS POLÍTICAS MEDIANTE ACCIONES CONCRETAS PARA LA MEJORA CONSTANTE DEL SERVICIO QUE BRINDA EL PRESTADOR. EL GERENTE GENERAL ES EL EJECUTIVO QUE GESTIONA LA EMPRESA EN FUNCIÓN DE LOS LINEAMIENTOS QUE DISEÑA EL DIRECTORIO.

- 4. Temas que ocupan la agenda del Directorio.** No todos los temas deben ser tratados en el Directorio ni cualquier tema puede entrar en la Agenda. Sólo aquellos temas que afectan la dirección de la empresa son adecuados para discutirse en el Directorio. También se abordan los referidos a las gestiones con las autoridades sectoriales y locales, donde el gerente solicite apoyo o respaldo.

EL DIRECTORIO NO ATIENDE TEMAS QUE COMPETEN A LA GERENCIA GENERAL, COMO SON LAS DECISIONES COTIDIANAS DEL PERSONAL (CAMBIOS, ROTACIONES) O LA ATENCIÓN DE RECLAMOS INDIVIDUALIZADOS DE LOS USUARIOS.

- 5. Enfoque de su atención.** El Directorio debe enfocarse en lograr los mejores resultados para que el servicio que brinda el Prestador sea el mejor posible. Del mismo modo, le corresponde evaluar la gestión de la gerencia general en función al logro de las metas propuestas en el Plan.

LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS ES COMPETENCIA Y RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA GENERAL, APOYADO POR SUS GERENCIAS DE LÍNEA. AL DIRECTORIO LE INTERESA QUE SE ALCANCEN LAS METAS, SE LOGRE RESULTADOS Y SE BRINDE EL MEJOR SERVICIO POSIBLE. PARA ELLO, FACILITA LAS CONDICIONES PARA QUE LOS PROCESOS SE MANEJEN EFICAZ Y EFICIENTEMENTE POR PARTE DE LA GERENCIA. PERO NO SE INVOLUCRA EN LA EVALUACIÓN DEL PERSONAL, TAREA QUE LE CORRESPONDE A LA GERENCIA.

- 6. Buen Gobierno Corporativo en el Prestador.** El Directorio debe buscar el buen Gobierno Corporativo, para ello debe conocer y comprender el entorno sectorial y regulatorio, la estructura orgánica del Prestador y los riesgos que conlleva su operación en todas las jurisdicciones (localidades) donde tiene presencia. En ese sentido, el Directorio es la instancia que fortalece la gobernabilidad mediante la adecuada articulación con el poder político local o regional y con la gestión empresarial (gerencia del Prestador), brindando respaldo a la gerencia con el ente regulador, con las autoridades sectoriales y regionales y con organizaciones civiles y sociales.

SE RECOMIENDA CONTAR CON UN CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO CORPORATIVO QUE ESTABLEZCA PRINCIPIOS Y PRÁCTICAS DE BUEN GOBIERNO.

- 7. Crecimiento, economía y finanzas en el Prestador.** El Directorio es responsable de mejorar los activos tangibles e intangibles del Prestador. Para ello debe precautelar por la disposición oportuna de los recursos financieros, humanos e infraestructura para el logro de la misión del Prestador y el cumplimiento del Plan Estratégico, así como el manejo efectivo y transparente de los recursos. Su mayor énfasis debe estar en gestionar inversiones de diversas fuentes de financiamiento, y monitorear la ejecución de las obras y su entrega mediante procesos transparentes y oportunos.

SIN EMBARGO, NO FUNGE COMO "TESORERO" DE LA EMPRESA, APROBANDO LOS GASTOS CORRIENTES O AUTORIZANDO PAGOS; NI TAMPOCO SUPEDITA DECISIONES PRESUPUESTADAS PARA LA EJECUCIÓN DE OBRAS A LA APROBACIÓN DEL DIRECTORIO.

- 8. Directorio: órgano colegiado.** El Directorio debe propender a mejorar el posicionamiento público del Prestador en decisiones estratégicas. Los acuerdos adoptados por el Directorio, como órgano colegiado, deben ser comunicados por el Presidente del Directorio o el Director designado. Se debe evitar difundir varias versiones sobre una decisión adoptada. No se debe publicitar las características de la votación. El criterio del Directorio después de una decisión es único. En todo caso, se puede disentir en la votación del Directorio y que quede así asentado en las actas correspondientes, pero una vez adoptada la decisión de manera legal, ésta debe ser acatada por todos sus miembros.

LA POBLACIÓN Y LA OPINIÓN PÚBLICA DEBEN RECIBIR UNA SOLA POSTURA DEL DIRECTORIO.

NO DEBEN EXISTIR POSICIONES DIVERGENTES QUE SE PUEDAN VENTILAR FUERA DEL DIRECTORIO. LOS DIRECTORES DEBEN EVITAR LA EXPOSICIÓN PÚBLICA OPINANDO SOBRE TEMAS TRATADOS EN EL DIRECTORIO, INCLUSO A TÍTULO PERSONAL.

- 9. Transparencia y probidad en la gestión.** El Directorio debe hacer uso y brindar apoyo al trabajo realizado por las funciones de auditoría externa y control interno, así como implementar el Manual de Rendición de Cuentas que establezca medios de información, frecuencias y contenidos, para que el Prestador sea dirigido y gestionado con transparencia y probidad.

LA GERENCIA DEBE TENER SUFICIENTE LIBERTAD Y AUTONOMÍA PARA DESARROLLAR LA GESTIÓN, EN EL MARCO DE LA LEGALIDAD Y TRANSPARENCIA. POR ELLO, DEBE TAMBIÉN ATENDER LOS REQUERIMIENTOS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO Y EXTERNO.

- 10. Dinámica adecuada en las sesiones del Directorio.** Un Directorio eficiente se enfoca en resultados y toma decisiones sobre una Agenda con temas relevantes. Por ello, es recomendable que se tengan pocas reuniones ordinarias al mes, en general dos son suficientes, y cada reunión no debería durar más de (2) a tres (3) horas.

PARA LOGRAR REUNIONES EFECTIVAS Y EFICIENTES, TODOS DEBEN CUMPLIR SU PARTE:

- EL PRESIDENTE, EN COORDINACIÓN CON EL GERENTE, DEBE ELABORAR UNA AGENDA RELEVANTE Y FACILITAR LA TOMA DE DECISIONES INFORMADA, PERO ÁGIL;
- LA GERENCIA DEBE PREPARAR LA DOCUMENTACIÓN CLARA Y CONCISA PARA LA REUNIÓN (RESUMENES EJECUTIVOS, CIFRAS Y ACTAS) Y ENTREGARLA CON LA DEBIDA ANTICIPACIÓN, A LOS DIRECTORES, PARA SU LECTURA Y ANÁLISIS;
- CADA DIRECTOR DEBE PARTICIPAR EN LOS COMITÉS Y GRUPOS DE TRABAJO, ASISTIR SIEMPRE, PUNTUALMENTE Y PREPARADO PARA LA AGENDA (HABIENDO PROCESADO LOS DOCUMENTOS RECIBIDOS).

EN LA AGENDA DEBE EVITARSE INCLUIR TEMAS COMO “VARIOS” QUE SE PRESTEN A TRATAR ASUNTOS NO CONTEMPLADOS Y SIN INFORMACIÓN PREVIA.

Con base en lo expuesto, el **Cuadro 11** presenta recomendaciones complementarias.

**Cuadro 11. Diez aspectos que el Director debe observar**

	<b>CLARIDAD EN QUE...</b>	<b>Y POR TANTO NO PUEDE...</b>
	...Su función empieza y acaba en el Directorio, al salir de la sesión, se convierte en otro usuario del Prestador.	..Instruir a otros empleados, ni exigir privilegios o tratos especiales, sino que debe asumirse como otro usuario más si realiza un trámite o gestión personal en la empresa.
	...Independientemente de su designación, representa los intereses del Prestador y de todos sus accionistas.	...Representar sólo a los intereses de los accionistas o de la organización que lo designó, sino de todos los accionistas del Prestador.
	...Lo que ocurre en el Directorio se queda en el Directorio. Ello permite decidir libremente. Sólo se difunden las decisiones adoptadas de acuerdo a las vocerías definidas	...Difundir o comentar en medios de prensa o con grupos de interés los detalles de temas tratados en el Directorio.
	...Debe ayudar al Presidente a mantener la sesión y el debate del Directorio enfocado en la Agenda y los temas importantes para el desarrollo de la empresa.	...Utilizar tiempo del Directorio para tratar temas de interés personal.
	...Colabora en agilizar las reuniones habiendo revisado la información remitida y asistiendo puntual y regularmente.	...Extender los debates innecesariamente, ni leer los documentos recibidos con anterioridad en plena sesión de Directorio.
	...Se dirige al Gerente para que este ejecute las políticas, nunca trata directamente con los funcionarios de la empresa, menos imparte órdenes.	...Administrar la institución. En el momento que lo hace se vuelve co-gerente de las acciones operativas de la empresa. Dos gerentes generales en una misma empresa generan confusión de autoridad y de mando.
	...La comunicación con los usuarios es tarea de la Gerencia y, en ese sentido, debe evitar comprometerse y debe canalizar con el gerente general, las inquietudes que le hagan llegar.	...Atender a un usuario. Si un usuario quiere hablar con un Director en forma privada, le debe aclarar que no puede mantener la confidencia, ni tampoco comprometerse a resolver su problema.
	...Al adoptar una política, el Directorio lo hace de manera colegiada y ésta se comunica mediante un vocero designado por el Presidente, quien es la persona encargada de responder por el tema.	...Estar en desacato con la política adoptada por el Directorio, menos manifestarlo públicamente o en medio de comunicación. El Directorio es el único espacio para el debate de las políticas de la empresa.
	...Puede pedir la información que requiera a través del gerente general, pues los	...Dar órdenes ni directivas directamente a un trabajador ni pedir información

	empleados de la empresa responden a instrucciones de sus superiores administrativos, y en ninguna circunstancia de un Director.	directamente a los empleados de la empresa.
	... puede pedir al gerente información genérica, por ejemplo: "¿Cuánto es el dinero que se destina a la planilla?, o "¿qué porcentaje de los gastos se destinan a servicios personales?", o preguntas sobre indicadores de gestión: relación de trabajo, morosidad,....	...Pedirle información pormenorizada asociada a un tema particular, como por ejemplo: "¿Cuánto gana un operario determinado o la secretaria de un área?"  (Se sugiere mantener en confidencia los datos sensibles a la persona interesada).

### **5.2.1 Código de Buen Gobierno Corporativo**

De manera particular, la gobernanza en los Prestadores ha sido asumida desde la perspectiva de la "gobernanza corporativa" antes descrita, es decir aquella que postula principios tales como el manejo adecuado de sus políticas al interior de la empresa, arbitraje de sus divergencias, mantenimiento de la cohesión y gestión de los costos de transacción resultantes del control más horizontal.

Es el caso de Perú que en el año 2007 publicó el Código de Buen Gobierno Corporativo para las Entidades Prestadoras de los Servicios de Saneamiento de Perú, como búsqueda de mejorar el desempeño de los prestadores. Este Código consta de 32 principios, en los que se establece el marco de referencia general que determina y orienta las actuaciones de los directores, gerentes y trabajadores en general de las Entidades Prestadoras de los Servicios de Saneamiento (EPS), a través de la estructuración y recopilación de las políticas, directrices, normas, sistemas y principios éticos que regirán las actividades relacionadas con el gobierno, dirección y administración de estas Entidades.

Se estructura de la siguiente manera.

## **I. Generalidades del Gobierno Corporativo de Entidades Prestadoras de Agua y Saneamiento.**

Principio 1. Objetivos de las EPS

## **II. Derechos de Propiedad**

Principio 2. Junta General y otras formas de participación de los accionistas

Principio 3. Registro de titularidad de las acciones

Principio 4. Políticas sobre aplicación de utilidades

Principio 5. Tipos de acciones y derecho de voto

Principio 6. Tratamiento equitativo de accionistas minoritarios

Principio 7. Solución de conflictos

Principio 8. Endeudamiento de las EPS

Principio 9. Cumplimiento de obligaciones y compromisos

Principio 10. Sistema efectivo de análisis de riesgo

Principio 11. Código de ética

Principio 12. Transferencia de la Propiedad

Principio 13. Cesación de la presencia del Estado y cambios de control

### **III. El Directorio y la Gerencia**

- Principio 14. Mecanismos de designación de directores
- Principio 15. Políticas relativas a la independencia de directores
- Principio 16. Funciones y responsabilidades del directorio y de los directores
- Principio 17. Conformación de comités especiales
- Principio 18. Mecanismos de designación de gerentes
- Principio 19. Funciones y responsabilidades de la gerencia
- Principio 20. Canales de comunicación e interacción entre el directorio y la gerencia
- Principio 21. Mecanismos de evaluación del directorio y de la gerencia
- Principio 22. Reportes del directorio sobre el Gobierno Corporativo
- Principio 23. Políticas de remuneración y compensación al directorio y la gerencia
- Principio 24. Mecanismo de Incentivo
- Principio 25. Administración de conflictos de interés

### **IV. Transparencia**

- Principio 26. Política de información
- Principio 27. Mecanismos de información
- Principio 28. Políticas de manejo de información no pública
- Principio 29. Estándares contables de la información financiera
- Principio 30. Políticas sobre auditorías
- Principio 31. Estructura de propiedad y de administración de la empresa
- Principio 32. Participación de agentes externos de información

Este enfoque puede sin duda contribuir a la gestión de la gobernanza, aunque se debe tener cuidado con una posible distorsión. Como se señaló, la gobernanza corporativa está enfocada en salvaguardar los intereses de los accionistas, que son los propietarios últimos de la empresa, garantizando que los directores y la gerencia no utilicen información y realicen actividades contrarias a los intereses de los accionistas. Su extrapolación al ámbito público puede aplicarse en la medida de asumir que el accionista mayoritario o único es el Estado. Sin embargo, si los propietarios de los activos hidráulicos y sanitarios son las municipalidades, podría interpretarse que el accionista es el ejecutivo municipal, es decir el alcalde o presidente municipal (según

como se denomine en cada país), y por tanto, que las entidades prestadoras deben gestionar conforme a los intereses de las alcaldías, supuesto contrario al objetivo con el cual fue emitida la norma.

En todo caso, la gestión de la gobernanza que se propone debe seguir la línea de la definición de gobernanza que, si bien debe responder a intereses internos de la empresa (conducción no jerárquica, información oportuna y transparente a sus accionistas y otros), también debe atender los intereses colectivos de participación y rendición de cuentas al público en general. Para preferencia del autor, el Código mencionado para el caso peruano podría denominarse mejor **“Código de Gobernanza”**.

### ***5.3 Del Nivel Gerencial***

Por otra parte, se requiere contar con un gerente general y gerentes de línea con capacidad de mando, de gestión y liderazgo. El perfil de la alta gerencia debe estar acorde con las responsabilidades e internalización de que los servicios prestados son de alta sensibilidad social y también política. En esta lógica, el gerente general o el equipo de la alta dirección debe orientarse a un perfil tecnopolítico, es decir una combinación entre intelectual, gerente y político, con orientación hacia la planificación política entendida como el cálculo situacional que afecta el presente y el futuro; capaz de distinguir entre intuición y juicio analítico, entre juicio técnico y juicio político<sup>152</sup>.

Ahora bien, las atribuciones del gerente deben establecerse igualmente en el Estatuto de la entidad prestadora. En general se asume que el gerente general tiene las siguientes atribuciones:

- Designar al personal del nivel gerencial o de staff, a partir de criterios meritocráticos
- Celebrar y ejecutar los actos y contratos ordinarios correspondientes al objeto social;
- Representar a la empresa, con facultades generales y especiales previstas en el estatuto y nomas sectoriales;
- Asistir, con voz pero sin voto, a las sesiones del directorio, salvo que éste acuerde sesionar de manera reservada;
- Expedir constancias y certificaciones respecto del contenido de los libros y registros de la sociedad; y,
- Actuar como secretario de las juntas de directorio.

---

<sup>152</sup> Matus, Carlos, 2008 *“El líder sin Estado Mayor. La oficina del gobernante”*, Universidad Nacional de la Matanza-CIGOB-Fundación Altadir, reedición de la versión original de 1997, pp. 99-113.

## **5.4 Hacia una Gestión Neopública<sup>153</sup>**

Se propone formular un nuevo concepto que supere el populismo político y la clientelización de la función pública, que recoja por un lado las ventajas y bondades del enfoque neoempresarial, pero también los valores del enfoque neopúblico que apunta a la racionalización y control de la externalización de los servicios públicos y promoción de la participación ciudadana, con énfasis en la *eficacia, eficiencia y además en la ética* en la gestión pública<sup>154</sup>.

Por ello, el enfoque organizacional debe nutrirse de la incorporación y consolidación de valores y de ética pública: lealtad institucional, integridad, objetividad e independencia, competencia profesional meritocrática, confidencialidad y respeto a las personas.

Se trata de desarrollar en el sector público una nueva manera de pensar la gerencia, promoviendo organizaciones con capacidad de adaptación y forjadoras de conocimiento. El camino debe orientarse a crecer, a ampliarse, no a reducir artificialmente costos, y esa es la recomendación que también emana de la experiencia empresarial de las empresas de alta competitividad<sup>155</sup>, y con mayor razón debe orientarse hacia los prestadores de servicios públicos con monopolios naturales como lo son los de agua potable y saneamiento.

Se busca trascender hacia nuevos paradigmas en la gestión pública dotada de elementos empresariales como los señalados, donde exista por un lado adecuada rendición de cuentas y criterios económicos que amplíen mercados y también focalicen en quienes menos tienen, y por otro, que el funcionario tenga una nueva actitud hacia el ciudadano/usuario y el servicio que se presta.

En este sentido, la estrategia empresarial básica comprende la Misión, Alcance y las bases de diferenciación. La Misión debe orientar la razón de ser de la EPS, pero además nutrida de la nueva visión, que más que un sueño o deseo, debe tornarse en **previsión** (*foresight*), es decir, basado en un profundo conocimiento de las tendencias tecnológicas, demográficas, regulatorias y de estilos de vida que pueden ser aprovechados para reformar las reglas del sector y crear nuevos espacios competitivos<sup>156</sup>. La previsión nace y se encuentra en el conocimiento y experiencia del personal mismo, en el extraordinario capital humano que labora para las EPS.

Para tal efecto, los prestadores deben establecer varias políticas y lineamientos, como los siguientes.

---

<sup>153</sup> Se basa en una versión previa del autor: Rojas O., Franz, "Enfoque neopúblico para las empresas de agua y saneamiento. Alternativa al isomorfismo institucional", en prensa, Revista Agua, Perú, 2010

<sup>154</sup> Ramió, Carlos, "Los problemas de la Implantación de la Nueva Gestión pública en las Administraciones Públicas latinas. Modelo de Estado y cultura institucional", Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 21, 2001.

<sup>155</sup> Ibidem

<sup>156</sup> Hamel, Gary & Prahalad, C.K. 1996 "Competing for the Future", Harvard Business School Press, USA, pp. 82

### **5.4.1 Políticas de Recursos Humanos**

Deben estar basadas en criterios meritocráticos, además de internalizar valores públicos: lealtad institucional, integridad, objetividad e independencia, competencia profesional. Finalmente, se debe estudiar la conveniencia de establecer un sistema de incentivos basado en metas de desempeño -no necesariamente de tipo monetario- como el reconocimiento público.

Existe abundante literatura sobre políticas de recursos humanos, en cuyo caso deberán orientarse por los valores antes señalados. Los acápites que normalmente forman parte de esta Política son los siguientes.

- Significado de ser parte de la entidad prestadora
- El empleo en la entidad prestadora
- Responsabilidad compartida
- Las relaciones humanas
- Equilibrio entre desarrollo laboral y desarrollo personal
- Remuneración
- Capacitación
- Organización de los Recursos Humanos

A partir de estas Políticas, es usual contar con los siguientes documentos de gestión.

- Manual de Contratación de personal
- Manual de Desempeño
- Manual para la evaluación del clima organizacional

### **5.4.2 Políticas de Administración de Conflictos**

Los conflictos pueden deberse a diversas situaciones, entre las frecuentes están las referidas a la contratación o promoción de personal permanente o eventual sin condiciones, compensación laboral, procedimientos y funciones del personal y términos de referencia adecuados; o la adquisición de materiales y equipos sin garantizar la mejor opción de calidad y precio.

Con el fin de prever y afrontar estos conflictos se sugiere establecer mecanismos como los siguientes.

- Garantizar el adecuado uso del registro de proveedores, el registro de los mismos y la aplicación de bases de datos que facilite la consulta sobre casos de conflicto de intereses, inhabilidades e incompatibilidades. El registro de proveedores se publicará en la Web. Se promoverá, asimismo, que los nuevos proveedores se registren.
- Requerir a los proveedores, previamente a la formalización de su relación con la Empresa, una declaración jurada sobre la ausencia de conflicto de intereses, inhabilidades e incompatibilidades.

- Diseñar e implementar un procedimiento interno y externo para la oportuna denuncia de casos de inhabilidad, incompatibilidad y conflicto de intereses y promover la suscripción de acuerdos de transparencia con proveedores y terceros relacionados con la Empresa.

Estas Políticas pueden establecer las disposiciones generales, y posteriormente las específicas para los diferentes niveles en la empresa. A continuación se describen las que pueden ser de orden general.

a) *Declaración de Conocimiento de la Política de Administración de Conflicto de Intereses*

Una cuestión política fundamental es promover la Declaración para la Administración de Conflictos de Intereses, en caso se presenten como reales o como potenciales tanto por directores, gerentes y personal de la entidad prestadora, con el fin de evitar que el conflicto se convierta en real.

Por ello, puede instaurarse una Declaración para directores, gerentes y trabajadores, que se podrá actualizar cuando exista la posibilidad de que se presente un conflicto y, en consecuencia, se tenga que declarar que existe un conflicto.

b) *Decálogo para el Directorio de la EPS*

La entidad prestadora deberá contar con un Decálogo para el Directorio (presentado en 5.2), aprobado por el mismo, que estará orientado a resultados.

c) *Código de Ética*

Conforme al Código de Buen Gobierno Corporativo, la entidad prestadora debería disponer para consulta de sus funcionarios y empleados, de un Código de Ética. En este Código deben señalarse los principios y valores de la entidad; así como la conformación de la Comisión de Ética; las funciones y atribuciones de esta Comisión; sus integrantes, las sanciones, los procedimientos; el procesamiento de las denuncias y las sanciones.

d) *Procedimientos para Contratación de Bienes y/o Servicios*

La entidad contará con procedimientos para que la adquisición y contratación de bienes y servicios, obedezca a los principios de transparencia, calidad y precio. Las Políticas estarán disponibles en el sitio Web de la Empresa, y se notificará al personal en cada actualización y/o modificación de las mismas.

e) *Prohibiciones*

Se debe señalar las situaciones prohibidas tanto para directores, gerentes, funcionarios y trabajadores, como las siguientes:

- Utilizar indebidamente la información confidencial o no pública para obtener provecho o salvaguardar intereses individuales o de terceros.
- Utilizar su cargo dentro de la empresa para beneficios personales o familiares y/o de terceros, o para influir en decisiones que igualmente beneficien en forma personal, familiar o de terceros.

- Utilizar la infraestructura, bienes, servicios o cualquier medio de la empresa en beneficio personal, de grupo político o económico.
- Realizar proselitismo político partidario aprovechando cargo, posición o relaciones con la sociedad.
- Contratar a empresas o a familiares o amigos sin tener en cuenta los perfiles y políticas de contratación establecidas.
- Recibir (o dar) obsequios o regalos, o cualquier otro tipo de compensación en dinero o en especies que afecten las decisiones de los funcionarios.

f) *Difusión de Documentos de Gestión*

Se debe dar a conocer a todo el personal los documentos internos de gestión que organizan y ordenan la vida interna de la entidad: Reglamento Interno de Trabajo, Reglamento de Organización y Funciones, y documentos similares. Los miembros del Directorio y gerentes deben comprometerse a capacitar y difundir estos documentos.

Finalmente, como se indicó, es conveniente que se establezcan las políticas específicas tanto para Directores, gerentes como para el personal en general.

### **5.4.3 Políticas de Calidad**

Se propone instaurar como buena práctica generalizada un sistema de gestión de calidad ISO 9001, cuya aplicación en algunos Prestadores evidencia una mejora sustancial en su desempeño<sup>157</sup>. Los elementos que integran este sistema son los siguientes:

- Establecimiento de la Política de calidad en la EPS
- Definición y elaboración por parte del personal gerencial de los Procedimientos generales (PG) por cada gerencia.
- Definición y elaboración por parte de todo el personal de los Procedimientos Específicos (PE) por cada unidad funcional
- Definición y elaboración por parte de todo el personal de los Instructivos Operativos (IO)
- Fijación de Indicadores y Metas anuales para medir el cumplimiento tanto de los IO como los PE.

Por el otro lado, conviene que este emprendimiento no devenga en excesivo esfuerzo documental que torne burocráticos los procesos, debe mediar siempre el buen criterio

---

<sup>157</sup> El Programa de Medidas de Rápido Impacto (PMRI) asesoró a dos EPS del Perú con la implantación del sistema de gestión de calidad ISO 9000, habiendo obtenido después de 2 años que ambos Prestadores alcancen la certificación mediante un organismo internacional certificador. Con ellas, tan sólo cuatro (4) EPS en el país –de 50- cuentan con dicha acreditación.

gerencial, ya que es conveniente aceptar cierto nivel de desorganización, conocida como óptima<sup>158</sup>; para tal efecto, se recomienda que cada Prestador (EPS) lleve a cabo:

- a) Análisis del “costo entrópico” es decir aquel asociado a los recursos perdidos y los servicios no logrados (costo del daño más los beneficios no alcanzados), mediante un flujo a Valor presente.
- b) Análisis de costos anti-entrópicos, que son los asociados al mantenimiento preventivo, al correctivo y al costo de mantener las instalaciones destinadas al mantenimiento (talleres, etc), y además a la administración de los recursos humanos, el manejo del dinero, la promoción y similares. Todo ello se denominará “Cpi”
- c) Cálculo del nivel de “desorganización óptima”, que resulta del valor mínimo de la suma del “costo entrópico Ce” y el “costo de los procesos internos Cpi”.
- d) Este nivel de desorganización óptima es a su vez el que tiene la mayor probabilidad de sostenibilidad<sup>159</sup>.

#### **5.4.4 Convenio de Resultados**

Los Convenios de resultados son una opción que promueve el mejoramiento en el desempeño empresarial. Consiste en establecer metas y actividades que demandan un esfuerzo laboral por encima del normal, y en contraprestación, la entidad normativa -tratándose de entidades públicas- autoriza que se pague un Bono de Productividad a todos los empleados de la entidad prestadora.

Para que esta decisión no arriesgue la suficiencia financiera, la idea es que el porcentaje destinado al bono provenga de ahorros por eficiencia debidamente demostrados, o en su caso al aumento considerable de los ingresos operativos por encima del monto destinado al pago del bono y no asociado a un alza tarifaria.

En la situación de buena parte de las entidades prestadoras de América Latina, es más factible alcanzar el aumento de ingresos que la reducción de costos, y en muchos casos se obtiene de mejoras en la eficiencia comercial, sea mediante la regularización masiva de conexiones clandestinas, la aplicación de tarifas conforme a la categoría de los usuarios, la instalación de micromedidores como reposición de los antiguos, y la reducción sustancial de pérdidas de agua en las redes y conexiones que permiten mayor agua disponible para otras familias o la reducción del volumen producido, y como tal, ahorro en insumos químicos.

---

<sup>158</sup> Hintze, Jorge, “*La desorganización óptima*”, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 42, Octubre 2008, Caracas, Venezuela, 2008.

<sup>159</sup> Hintze, Jorge, op.cit. pp. 16.

### 5.4.5 Fortalecimiento de Capacidades

Las entidades prestadoras deben asumir que el desarrollo de capacidades es esencial para mantener a su personal motivado, y con los conocimientos y habilidades necesarias para el adecuado desempeño.

Por tanto, es recomendable que, a partir de la evaluación de desempeño realizado al principio de cada año, se determinen las necesidades de capacitación. Una forma de estructurarlo es mediante la ficha de capacitación que debe proporcionar cada Jefe de Unidad o Gerente de área, en un formato similar al presentado en el **Cuadro 12**.

**Cuadro 12. Ficha de Capacitación**

FORMATO DE CAPACITACION																							
AREÁ																							
LINEA DE ACCION																							
ACTIVIDAD																							
TEMA DE CAPACITACION																							
<b>I. SITUACION ACTUAL</b>																							
<b>II OBJETIVO</b>																							
<b>III DESTINO Y DURACION</b>																							
<b>IV DESCRIPCION GENERAL DEL TEMARIO</b>																							
1																							
2																							
3																							
4																							
5																							
6																							
7																							
8																							
<b>V PARTICIPANTES (nombre y cargo en la empresa)</b>																							
1																							
2																							
<b>VI PRESUPUESTO Y CRONOGRAMA</b>																							
1 Presupuesto:																							
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Item</th> <th>Cantidad</th> <th>Pre_Unitario</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td><b>Total</b></td> <td><b>S/.</b></td> <td><b>0.00</b></td> </tr> </tbody> </table>				Item	Cantidad	Pre_Unitario	Total														<b>Total</b>	<b>S/.</b>	<b>0.00</b>
Item	Cantidad	Pre_Unitario	Total																				
	<b>Total</b>	<b>S/.</b>	<b>0.00</b>																				
2 Cronograma:																							
<b>Nota adicionales</b>																							

A partir de la validación de las fichas presentadas, el área de recursos humanos puede integrar las mismas, y establecer un Plan consolidado de las necesidades de capacitación, tal como se presenta en el **Cuadro 13**.

**Cuadro 13. Resumen del Plan de Capacitación**

**RESUMEN DE PLAN DE CAPACITACION**

Nº	Tema de Capacitación	Fecha	Tiempo Horas	CostoTotal	AREA EN LA	Fotocopias y otros	Refrigerios	Especialista	Pasajes	Viaticos
1	TALLER GESTION POLITICA SOCIAL	Marzo	4							
2	TALLER DE EDUCACION SANITARIA (3 sesiones)	Abril, Julio y Setiembre	9							
3	COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL EN LAS RELACIONES HUMANAS INTERNAS Y EXTERNA (3 sesiones)	Abr, jun, ago	9							
4	TALLER DE GENERO	Mayo	6							
5	TALLER DE INTERCULTURALIDAD	Junio	6							
6	LIDERAZGO, AUTOESTIMA, MANEJO DE CONFLICTOS Y MANEJO DE GRUPOS INTERNOS Y EXTERNOS (4 sesiones)	Feb, May, Ago y Nov	24							
7	PLANEAMIENTO ESTRATEGICO	Abril	4							
8	GESTION ESTRATEGICA GERENCIAL	Marzo	9							
9	HABILIDADES GERENCIALES	Marzo	9							
10	TALLER DE HABILIDADES PARA LA GESTION DE RR.HH	Abril	9							
11	COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL	Marzo	9							
14	FORMULACION Y EVALUACION DE PIP	Agosto	24							
15	MODELACION Y SIMULACION HIDRAULICA PARA LA OPERACION DEL SISTEMA DE DISTRIBUCION DE AGUA POTABLE	Agosto	4							
16	NUEVAS TECNOLOGIAS EN TUBERIAS DE CONDUCCION DE CON Y SIN PRESION	Julio	3							
17	NUEVAS TECNOLOGIAS DE CONTROL DE AGUA OPERACION Y MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO - EPS ILO	Agosto	3							
18	OPERACION Y MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO - EPS ILO	Abril	16							
19	MANTENIMIENTO DE ELECTROBOMBAS Y TABLEROS OPERACION Y MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE	Julio	16							
20	OPERACION Y MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE	Mayo	16							
21	REDUCCION DE PERDIDAS, CONTROL DE FUGAS Y CONTROL OPERACIONAL - VLADIMIR	Marzo	9							
22	CONCEPTO BASICOS DE HIDRAULICA	Febrero	6							
23	REDUCCION DE PERDIDAS, CONTROL DE FUGAS Y CONTROL OPERACIONAL	Julio	16							
24	CONTROL DE CALIDAD DEL AGUA - Villasante	Setiembre	9							
25	OPERACION DE PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUA	Octubre	24							
26	GESTION INTEGRAL Y SOSTENIBLE DEL AGUA	Setiembre	24							
27	EXCELENCIA EN EL SERVICIO DE ATENCION AL CLIENTE	Marzo	8							
28	HERRAMIENTAS ESTADISTICA CON EXCEL	Junio	16							
29	ARCVIEW	Julio	40							
30	AUTOCAD INTERMEDIO	Mayo	40							
31	CATASTRO DE USUARIOS , ACTUALIZACION DINAMICA VENTAS DE CONEXIONES MASIVAS E INCORPORACION DE USUARIOS CLANDESTINOS CATASTRAL	Junio	16							
32	GESTION DE CORTES Y REHABILITACIONES DE SERVICIOS	Julio	16							
33	ACTUALIZACION DE NORMATIVA EN AUDITORIAS	Noviembre	3							
34	OPTIMIZACION DE RUTAS COMERCIALES	Marzo	6							
35	NORMATIVIDAD DE RECLAMOS COMERCIALES Y CALIDAD DE SERVICIO	Abril	6							
36	GESTION DE COBRANZA Y CARTERA MOROSA	Mayo	16							
37	GESTION DE MEDIDORES	Noviembre	16							
38	PASANTIA DE EDUCACION SANITARIA EN LA ENTIDAD	Junio	16							
39	CONTABILIDAD FINANCIERA GERENCIAL	Diciembre	16							
40	EXCEL FINANCIERO - EVALUACION DE PROYECTOS	Octubre	8							
41	CONTABILIDAD Y FINANZAS PARA NO ESPECIALISTAS	Octubre	8							
42	POLITICAS Y ESTRATEGIAS DE VENTAS PARA CLIENTES	Mayo	16							

Para dotar de veracidad al Plan, una práctica recomendada es que se presupueste el financiamiento de dicho Plan. La experiencia muestra que si se prevé entre el 1% al 1.5% de los ingresos anuales de la entidad prestadora, es suficiente para cubrir las necesidades, y el beneficio hacia el personal es mucho mayor que este costo.

### **5.4.6 Rendición de Cuentas y Transparencia**

La rendición de cuentas (*accountability*) es el compromiso del funcionario (público o privado) para informar, comunicar, a la parte atendida por el servicio público, sobre el uso de sus atribuciones y recursos asignados o disponibles.

La Rendición de Cuentas se establece como el resultado mediante el cual el Prestador informa a la sociedad, en forma comprensible, la situación de la empresa, los resultados alcanzados, los recursos utilizados y las metas por alcanzar como parte de su desarrollo y sostenibilidad en la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado.

Para que los mecanismos de Rendición de Cuentas funcionen, se pueden utilizar los medios de comunicación disponibles; sin embargo se requiere evaluar los costos que implica y en su caso seleccionar el medio más idóneo. Para tal efecto, es recomendable que el Prestador lleve a cabo encuestas o sondeos de opinión sobre el medio más utilizado por la población para informarse, y en su caso horario, tipo de programa y otros. La tabulación, siguiendo el Principio de Pareto puede resultar útil<sup>160</sup>.

Los medios que se pueden utilizar son:

- Audiencia Pública
- Internet (sitio web de la empresa)
- Paneles Publicitarios
- Avisos en radio o televisión,
- Avisos en medios de comunicación escritos

La información que es usual y responde al interés público, comprende:

- Indicadores de Calidad del Servicio y/o de gestión
- Indicadores financieros (razones financieras)
- Inversión presupuestada, la comprometida (asignada) y la ejecutada
- Beneficios alcanzados o por alcanzar (familias beneficiadas: sea en acceso al servicio de agua, en mayor continuidad de agua, en acceso a saneamiento mejorado, o preservación ambiental).

La **figura 20** muestra las audiencias públicas efectuadas en varias entidades prestadoras para la presentación del plan de inversiones y las tarifas resultantes, que en todos los casos contó con activa participación de oradores, miembros de la sociedad civil que libre y democráticamente se inscribieron para opinar sobre las inversiones, áreas beneficiarias y tarifas propuestas (**figura 21**).

---

<sup>160</sup> Es conocida la expresión de 80-20 o Principio de Pareto, que señala que con frecuencia el 80% de los eventos está asociado al 20% de razones. En ese sentido, el 80% de la población puede utilizar sólo el 20% de los medios existentes para informarse.

**Figura 20. Perú. Audiencias Públicas para la exposición de tarifas propuestas**



**Figura 21. Perú. Participación de oradores en las Audiencias Públicas para tarifas**

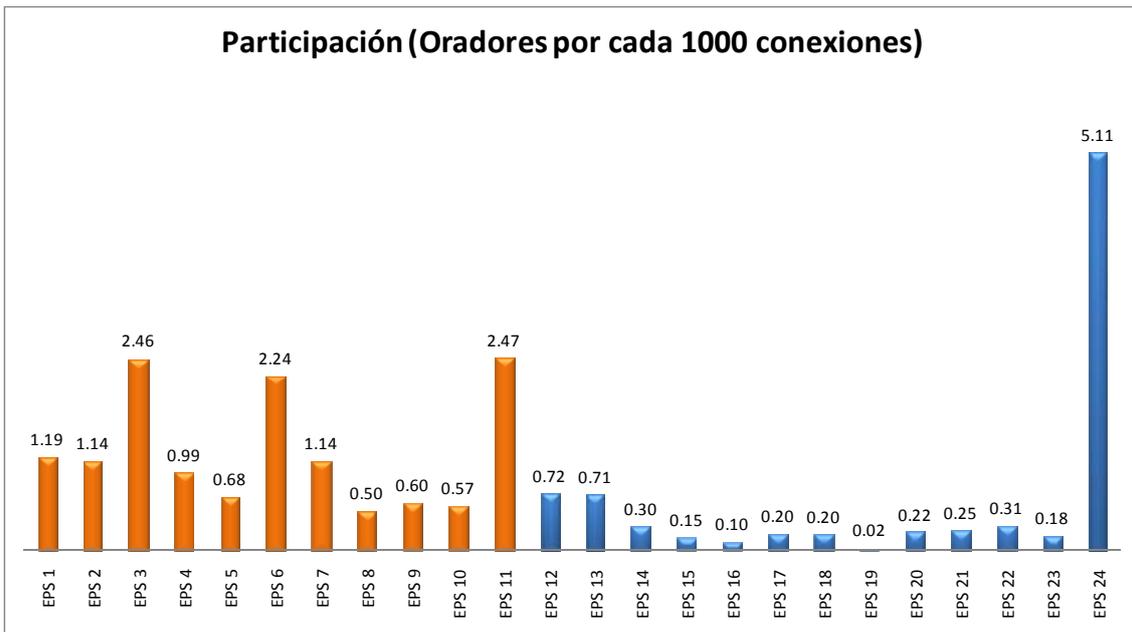
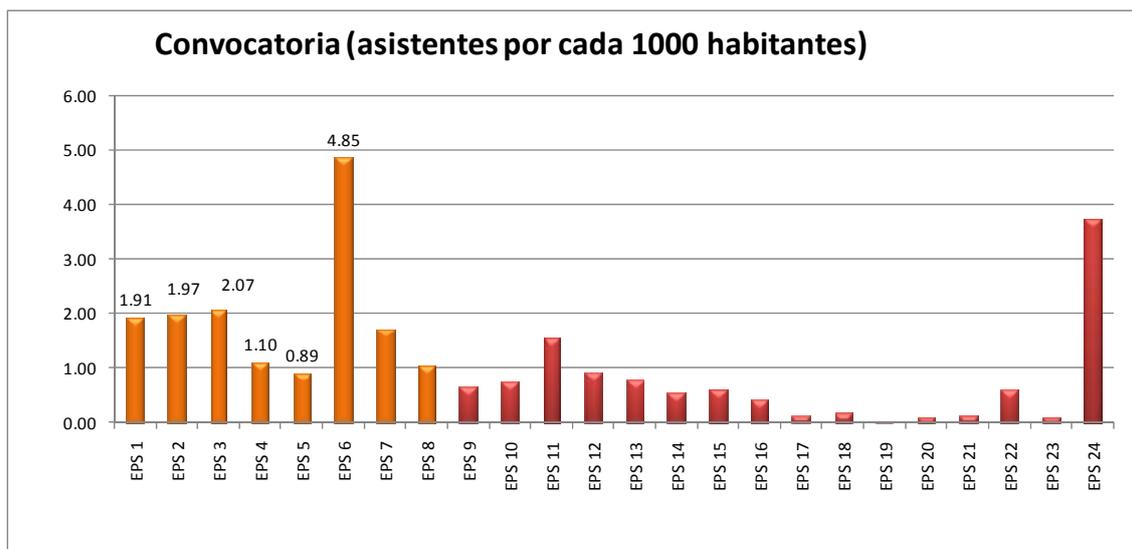


Figura 22. Perú. Asistentes en las Audiencias Públicas para tarifas



Por su parte, la **figura 22** muestra la cantidad de asistentes por cada 1000 habitantes, en algunos casos denota alta participación social.

Finalmente, es evidente que la Rendición de Cuentas exige que exista cierta institucionalidad en el Prestador, por lo cual su implementación puede ser llevada a cabo de manera gradual, salvo que exista normativa que establezca procedimientos y contenidos expresos.

## **CAPITULO 6. MEDICIÓN DE LA GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA EN AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO**

### ***6.1 Descripción de los factores para el cálculo de la gobernabilidad***

La gobernabilidad se encuentra asociada a la capacidad de implantación y desarrollo de *arreglos institucionales eficientes y estables* que permitan enfrentar diversos retos que enfrentan las sociedades en diversos ámbitos: social, económico, político y administrativa.

La gobernabilidad en los servicios de agua potable y saneamiento debe ser medida, como en cualquier caso, en términos de la legitimidad y en términos de eficacia. Un Prestador alcanza legitimidad si brinda un servicio en la cantidad y calidad esperada y a un precio considerado justo o aceptable por los usuarios. Por ello, legitimidad y eficacia son variables mutuamente necesarias, tal como fue descrito anteriormente.

Por otra parte, si el prestador se encuentra inmerso en fuerte polarización al interior de la propia empresa, es evidente que los conflictos internos afectan el desempeño de los trabajadores y por consiguiente, la calidad de los servicios puede verse afectada. En este sentido, se considera que la gobernanza es esencial para mantener niveles de gobernabilidad adecuados. La gobernanza puede ser inferida a partir del nivel de estabilidad del personal del Prestador, de su clima organizacional, de su grado de institucionalidad para llevar a cabo planes, programas y proyectos sin fuertes rotaciones o movilizaciones del personal, con sentido de estabilidad y adecuado nivel de remuneraciones, así como efectivos mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) con principios de transparencia.

Por ello, la variable gobernabilidad se calculará como la integración de los siguientes indicadores significativos:

- a) Nivel de Legitimidad
- b) Grado de Eficacia

A su vez, cada indicador está compuesto por factores o índices, los cuales se describen, así como una forma de calcularlos.

#### **6.1.1 Nivel de Legitimidad**

Este indicador se puede integrar por los siguientes Factores o Índices.

- a) Satisfacción de la continuidad del servicio de agua potable
- b) Satisfacción de la calidad del agua
- c) Satisfacción de atención al ciudadano
- d) Aceptación social del ajuste tarifario
- e) Densidad de reclamos

a) Satisfacción de la continuidad del servicio de agua potable

*Definición.* Mide el grado de conformidad de los usuarios respecto a las horas de servicio que recibe. Se obtiene mediante la aplicación de una encuesta aleatoria (*random route*) dentro de cada ciudad atendida, con una muestra estadísticamente representativa, asociada por lo general al 90% o 95% de intervalo de confianza.

*Propósito.* Este indicador permite inferir el grado de aceptación de los usuarios respecto a las horas de continuidad del servicio que recibe. Es conveniente establecer varias preguntas relativas a la continuidad, a efecto de “cruzar” resultados”.

*Interpretación.* Si este indicador es cercano a 1, significa que la empresa goza de alta aceptación por parte de los usuarios, significa que las horas de continuidad provistas son adecuadas para que los usuarios cubran sus necesidades. Por el contrario, si es cercano a 0, denota que los usuarios están altamente insatisfechos, que puede derivar en impago de sus facturas, en reclamos masivos que atenten contra la gobernabilidad de los servicios de agua y saneamiento.

Regla de cálculo

$$SaC = \frac{\sum_i^n UMSCo_i + \sum_{j=1}^m USCo_j}{UT}$$

Donde:

- i) UMSCo: Usuarios muy satisfechos con la continuidad del servicio.
- ii) USCo: Usuarios satisfechos con la continuidad del servicio
- iii) UT: Número total de usuarios encuestados
- iv) i y j: Contadores del número de usuarios muy satisfechos y satisfechos, respectivamente.

Para tal efecto, las respuestas relativas a la continuidad del servicio pueden establecerse en la encuesta mediante un sistema paramétrico, que puede ser “muy satisfecho” y “satisfecho” que serían las categorías de aceptación del nivel de servicio, así como aquellos que manifiestan “ni satisfecho ni insatisfecho”, “insatisfecho” y “muy insatisfecho”. El total de encuestas reflejan la muestra total, expresada como UT.

b) Satisfacción de la calidad del agua

*Definición.* Mide el grado de conformidad de los usuarios respecto a la calidad físico química y bacteriológica del agua, expresada mediante el olor, sabor y color del agua que recibe. Se obtiene mediante la aplicación de una encuesta aleatoria (*random route*) dentro de cada ciudad atendida, con una muestra estadísticamente representativa, asociada por lo general al 90% o 95% de intervalo de confianza.

*Propósito.* Este indicador permite inferir el grado de aceptación de los usuarios respecto a la calidad del agua proporcionada. Es conveniente establecer varias preguntas relativas a la calidad, a efecto de “cruzar” resultados, por ejemplo si el agua tiene mucho olor a cloro, o bien si sabe a mineral, o referido al color si es turbia, clara, si en algún caso ha prestado pequeños sólidos como arenilla, etc.

*Interpretación.* Si este indicador es cercano a 1, significa que la empresa goza de alta aceptación por parte de los usuarios, significa que la calidad FQB provista es adecuada para que los usuarios. Por el contrario, si es cercano a 0, denota que los usuarios están altamente insatisfechos, que puede derivar igualmente en impago de sus facturas, o en reclamos masivos.

Regla de cálculo

$$SaC = \frac{\sum_i^n UMSCa_i + \sum_{j=1}^m USCa_j}{UT}$$

Donde:

- i) UMSCa: Usuarios muy satisfechos con la calidad del servicio.
- ii) USCa: Usuarios satisfechos con la calidad del servicio
- iii) UT: Número total de usuarios encuestados
- iv) i y j: Contadores del número de usuarios muy satisfechos y satisfechos, respectivamente.

Para tal efecto, las respuestas relativas a la calidad del servicio pueden establecerse en la encuesta mediante un sistema paramétrico, que puede ser “muy satisfecho” y “satisfecho” que serían las categorías de aceptación del nivel de servicio, así como aquellos que manifiestan “ni satisfecho ni insatisfecho”, “insatisfecho” y “muy insatisfecho”. El total de encuestas reflejan la muestra total, expresada como UT.

c) Satisfacción de atención al ciudadano

*Definición.* Mide el grado de conformidad de los usuarios respecto a la atención al usuario o ciudadano, en caso de que haya formulado una consulta, solicitud o reclamo. Se obtiene mediante la formulación de preguntas relativas a la atención dentro de la encuesta aleatoria (*random route*) que se aplique en cada ciudad atendida, que responda a una muestra estadísticamente representativa, asociada por lo general al 90% o 95% de intervalo de confianza.

*Propósito.* Este indicador permite inferir la percepción del usuario respecto a la atención brindada por los responsables en la ventanilla de atención, pero también podría ampliarse a todo funcionario que de alguna manera interactúe con los usuarios. Es conveniente establecer primero filtros para que se consideren las respuestas de los usuarios que han realizado alguna gestión en la entidad prestadora,

salvo que se quiera ampliar para todos incluyendo la relación del lectorista del medidor, de la persona que entrega las facturas, de quienes atienden en cajas y otros.

*Interpretación.* Si este indicador es cercano a 1, significa que la empresa es percibida con alta proactividad, eficiencia y amabilidad con el usuario. Por el contrario, si es cercano a 0, denota que los usuarios están altamente insatisfechos.

Regla de cálculo

$$SaC = \frac{\sum_i^n UMSATC_i + \sum_{j=1}^m USATC_j}{UT}$$

Donde:

- i) UMSATC: Usuarios muy satisfechos con la calidad de atención del servicio.
- ii) USATC: Usuarios satisfechos con la calidad de atención del servicio
- iii) UT: Número total de usuarios encuestados
- iv) i y j: Contadores del número de usuarios muy satisfechos y satisfechos, respectivamente.

Para tal efecto, las respuestas relativas a la atención al usuario/ciudadano pueden establecerse en la encuesta mediante un sistema paramétrico, que puede ser “muy satisfecho” y “satisfecho” que serían las categorías de aceptación del nivel de servicio, así como aquellos que manifiestan “ni satisfecho ni insatisfecho”, “insatisfecho” y “muy insatisfecho”. El total de encuestas reflejan la muestra total, expresada como UT.

d) Aceptación social del ajuste tarifario

*Definición.* Mide la relación entre el valor de la tarifa significativa del año en curso deflactado, es decir a precios constantes del año anterior, respecto a la tarifa del año anterior.

*Propósito.* Este indicador permite identificar el grado de legitimidad alcanzado por el Prestador mediante la aplicación efectiva de la actualización o nivelación tarifaria, toda vez que es frecuente, en el sector de agua y saneamiento, que la población usuaria rechace cualquier aumento o nivelación tarifaria en la medida de que el servicio es inadecuado, o al menos, que la entidad prestadora no comunica oportunamente a su población sobre los planes, programas, proyectos e inversiones asociadas para mejorar el servicio.

*Interpretación.* Si este indicador es cercano o mayor a 1, significa que la empresa ha mantenido o nivelado adecuadamente su tarifa a precios constantes respecto del año de referencia. Si se aproxima a 0, denota que el valor de la tarifa ha perdido valor en el tiempo, y por tanto, afecta la suficiencia financiera y la eficiencia económica de la Entidad prestadora.

### Regla de cálculo

$$TAS = \frac{TS_t}{1 + \Delta IPM_t} \cdot TS_{t-1}$$

Donde:

- i) TS: Tarifa significativa del servicio en el año “t”.
- ii)  $\Delta IPM$ : Variación del Índice de Precios al por Mayor durante el año “t”
- iii) t: año en el que se realiza la evaluación

### e) Densidad de reclamos

*Definición.* Muestra la relación entre el mínimo de reclamos recibidos por la entidad prestadora en el periodo de análisis, tanto de reclamos comerciales u operacionales, con respecto al registro de reclamos del año de evaluación; en ambos casos, los registros son expresados por cada mil conexiones totales de agua potable que tiene la Entidad prestadora.

*Propósito.* Este indicador permite identificar la cantidad de reclamos respecto al año de evaluación, lo cual puede mostrar indicios de inadecuado servicio o ineficiencia en aspectos comerciales y/o operacionales.

*Interpretación.* Este indicador refleja el número de reclamos en relación con la cantidad de conexiones existentes, que puede compararse con los propios registros de la entidad prestadora de años pasados, o bien con referentes de buenas prácticas de otros prestadores. Si este indicador es bajo denotaría que el prestador opera bien su sistema, en tanto que si es alto, significaría que existen muchas deficiencias tanto en el ámbito operativo como en el comercial.

### Regla de cálculo

$$DR = \frac{[RO_t + RC_t]}{\left[ \frac{Conex_t}{1000} \right]}$$

Donde:

- i)  $RC_t$  Número de reclamos comerciales recibidos durante el año “t”.
- ii)  $RO_t$  Número de reclamos operacionales recibidos durante el año “t”.
- iii)  $Conex_t$ : Número de conexiones totales de agua potable al finalizar el año “t”.

iv) t: Año en el que se realiza la evaluación.

### **6.1.2 Eficacia**

Este indicador puede integrarse por los Factores o Índices que se describen a continuación.

- a) Cobertura de agua potable
- b) Cobertura de alcantarillado
- c) Índice de continuidad del servicio
- d) Eficiencia del Agua facturada
- e) Cobertura de medición

Conviene no obstante ser selectivo en los factores por considerar, para evaluar efectivamente el grado de eficacia del prestador del servicio, ya que por ejemplo, si la ampliación de las coberturas de agua potable y alcantarillado sanitario se realizan por el gobierno nacional, o por un gobierno subnacional, no es precisamente un mérito que deba ser atribuido al prestador, no es el principal al menos. En estos casos, se recomienda evaluar la eficacia con los otros factores propuestos, que sí son responsabilidad directa del prestador.

#### a) Cobertura de agua potable

*Definición.* Es la proporción de la población que habita en las zonas administradas por la Entidad prestadora, que tiene acceso al servicio de agua potable, ya sea mediante una conexión domiciliaria o mediante una pileta pública.

*Propósito.* Este indicador permite identificar la proporción de la población que no cuenta con acceso al servicio de agua potable, el cual debe ser prioritario para las Empresas Prestadoras.

*Interpretación.* Si este indicador es cercano al 100%, significa que la mayor parte de la población en el ámbito de la Entidad prestadora cuenta con acceso al servicio de agua potable. Por el contrario, si este indicador es bajo significa que buena parte de la población no cuenta con el servicio de agua potable, lo cual repercute negativamente en la salud de la población.

### Regla de cálculo

$$\text{Cobertura de Agua Potable} = \frac{(PSACC_t + PSACP_t)}{PAE_t} \times 100$$

Donde:

- i) PSACC es la población servida que tiene acceso al servicio de agua potable mediante una conexión domiciliaria al finalizar el periodo "t".
- ii) PSACP es la población servida que tiene acceso al servicio de agua potable mediante una pileta pública al finalizar el periodo "t".
- iii) PAE es la población de ámbito de la Entidad prestadora al finalizar el periodo "t".
- iv) t es el periodo en el cual se hace la evaluación.

### b) Cobertura de alcantarillado

*Definición.* Es la proporción de la población, que habita en las zonas administradas por la Entidad prestadora, que tiene acceso al servicio de alcantarillado.

*Propósito.* Este indicador permite identificar la proporción de la población que no cuenta con acceso al servicio de alcantarillado, el cual debe ser prioritario para las Empresas Prestadoras.

*Interpretación.* Si este indicador es cercano al 100%, significa que la mayor parte de la población de ámbito de la Entidad prestadora cuenta con acceso al servicio de alcantarillado. Por el contrario, si este indicador es bajo significa que una buena parte de la población no cuenta con el servicio de alcantarillado, lo cual repercute negativamente en la salud de la población.

### Regla de cálculo

$$\text{Cobertura de Alcantarillado} = \frac{PSACA_t}{PAE_t} \times 100$$

Donde:

- i) PSACA es la población servida que tiene acceso al servicio de alcantarillado al finalizar el periodo "t".
- ii) PAE es la población de ámbito de la Entidad prestadora al finalizar el periodo "t".
- iii) t es el periodo en el cual se hace la evaluación.

### c) Índice de Continuidad del servicio

*Definición.* La continuidad es el promedio ponderado del número de horas de servicio de agua potable que la Entidad prestadora brinda al usuario. La continuidad varía entre 0 y 24 horas, por lo cual el Índice de continuidad es la proporción entre la continuidad que reporta la empresa respecto al ideal (24 horas).

*Propósito.* Este indicador permite identificar la eficacia con la que las Empresas Prestadoras brindan el servicio de agua potable (continua o discontinua).

*Interpretación.* Este índice significa la proporción de horas de continuidad brindadas respecto a un servicio continuo y permanente. La no continuidad o suministro por horas, además de ocasionar inconvenientes debido a que obliga al almacenamiento intradomiciliario, afecta la calidad y puede generar problemas de contaminación en las redes de distribución.

*Regla de cálculo*

$$IC = \frac{Continuidad_t}{24}$$

Donde

IC: Índice de continuidad, entre 0 y 1

Continuidad: Continuidad del servicio en el año “t”, entre 0 a 24 horas

t: Año en el que se realiza la evaluación

$$Continuidad = \frac{\sum_{i=1}^t \sum_{j=1}^n (HAP_{ij} \times NCA_{ij})}{\sum_{i=1}^t \sum_{j=1}^n NCA_{ij}}$$

Donde:

- i) HAP<sub>ij</sub> es el número de horas promedio en el sector de abastecimiento “j” durante el periodo “i”.
- ii) NCA<sub>ij</sub> es el número de conexiones activas de agua potable en el sector de abastecimiento “j” al final del periodo “i”.
- iii) n es el número de sectores de abastecimiento.
- iv) t es el mes en el cual se hace la evaluación.

d) Eficiencia de Agua facturada (agua contabilizada)

*Definición.* Mide la proporción del volumen de agua potable producida que es facturada por la entidad prestadora, que es opuesto al tradicional indicador de Agua NO facturada. La idea de incluir este indicador es seguir la congruencia de los demás indicadores de Calidad del Servicio que tienen 100% como referente óptimo.

*Propósito.* Este indicador permite cuantificar la eficiencia de distribución del agua mediante el cálculo de las no pérdidas operacionales y/o comerciales.

*Interpretación.* Mientras mayor sea esta proporción, la Entidad prestadora estaría incurriendo en menos pérdidas comerciales como operacionales. Las pérdidas operacionales se deben a fugas en la redes de agua potable producto de la antigüedad y falta de mantenimiento; mientras que las pérdidas no físicas –también llamadas aparentes se deben a conexiones clandestinas, la ausencia de micromedición y al subregistro de la micromedición.

*Regla de cálculo*

$$AF = 1 - \frac{\sum_{i=1}^t (VPTA_i - VFTA_i)}{\sum_{i=1}^t VPTA_i} \times 100$$

Donde:

- i) VPTAt es el volumen de producción total de agua potable durante el año “t”
- ii) VFTAt es el volumen facturado total de agua potable durante el año “t”.
- iii) t es el año en el cual se hace la evaluación.

Las Empresas Prestadoras consideran el siguiente balance hídrico del agua potable distribuida:

A	B	C	D	E	
Volumen de entrada al sistema  <b>(Agua Despachada)</b>  [m <sup>3</sup> /año]	Consumo Autorizado <b>(Agua Comercializada)</b>  [m <sup>3</sup> /año]	Consumo autorizado facturado  [m <sup>3</sup> /año]	Consumo facturado medido (incluyendo agua exportada) [m <sup>3</sup> /año]	Agua Facturada (Contabilizada)  [m <sup>3</sup> /año]	
			Consumo facturado no medido [m <sup>3</sup> /año]		
		Consumo autorizado no facturado  [m <sup>3</sup> /año]	Consumo no facturado medido [m <sup>3</sup> /año]	Agua No Facturada (No Contabilizada)  [m <sup>3</sup> /año]	
			Consumo no facturado no medido [m <sup>3</sup> /año]		
	Pérdidas de agua  <b>(Agua No Comercializada)</b>  [m <sup>3</sup> /año]	Pérdidas aparentes  [m <sup>3</sup> /año]			Consumo no autorizado [m <sup>3</sup> /año]
					Imprecisiones de medida [m <sup>3</sup> /año]
		Pérdidas reales  [m <sup>3</sup> /año]			Pérdida reales en conducciones de agua bruta y en tareas de tratamiento (si procede) [m <sup>3</sup> /año]
					Fugas en transporte y/o conducciones de distribución [m <sup>3</sup> /año]
					Fugas y desbordamientos en transporte y/o depósitos de almacenamiento [m <sup>3</sup> /año]
					Fugas en acometidas hasta el punto de medida [m <sup>3</sup> /año]

Fuente: ADERASA, Manual de Indicadores de Gestión

#### e) Cobertura de Medición

**Definición.** Es la proporción del total de conexiones de agua potable que tiene instalado un medidor operativo. Se presume que toda conexión que se encuentra hábil a la facturación bajo la modalidad de diferencia de lecturas se encuentra con medidor operativo. Las conexiones que se encuentran hábiles a la facturación por diferencia de lecturas incluyen las conexiones activas facturadas por medición y las conexiones inactivas cuya última facturación fue bajo esta modalidad.

**Propósito.** Este indicador permite identificar a aquellas Empresas Prestadoras que tienen un menor nivel de micromedición, lo cual favorecería las pérdidas comerciales de agua potable y a una determinación del consumo poco justa a los usuarios del servicio.

Interpretación. Un menor nivel de micromedición incrementa las pérdidas comerciales de agua potable, pues aquellos usuarios que no cuentan con un medidor estarían consumiendo un mayor volumen de agua potable que aquellos que si lo tienen.

*Regla de cálculo*

$$\text{Micromedición} = \frac{N\text{CMO}_t}{N\text{CTA}_t} \times 100$$

Donde:

- i) NCMO es el número de conexiones con medidor operativo al finalizar el periodo “t”.
- ii) NCTA es el número de conexiones totales de agua potable al finalizar el periodo “t”.
- iii) t es el periodo en el cual se hace la evaluación.

## ***6.2 Descripción de los factores para el cálculo de la gobernanza***

Este indicador puede integrarse por los Factores o Índices que se describen a continuación.

- a) Permanencia gerencial
- b) Estabilidad general del personal
- c) Competitividad salarial
- d) Grado de profesionalización
- e) Conflictividad organizacional
- f) Efectividad en la rendición de cuentas (transparencia)

- a) Permanencia gerencial

*Definición.* Mide la cantidad de cambios en el staff gerencial respecto al número de cargos gerenciales en el Prestador.

*Propósito.* Este indicador permite identificar la estabilidad del staff gerencial en las Entidades Prestadoras, que garantice la continuidad en la ejecución de planes, programas y proyectos de la propia EPS.

*Interpretación.* Si este indicador es cercano a 1, significa que la empresa ha mantenido un bajo nivel de rotaciones o cambios en el staff gerencial. Si es cercano a 0 o incluso negativo, denota un alto nivel de rotaciones que afecta la continuidad de planes, programas y proyectos.

Regla de cálculo

$$PG = 1 - \frac{NCG_t}{CG_t}$$

Donde:

- i) PG: Permanencia gerencial, entre 0 y 1
- ii) NCG: Número de cambios en los niveles gerenciales en el Prestador en el año "t".
- iii) CG: Número de cargos gerenciales en la empresa en el año "t", normalmente son entre 3 a 6 cargos, salvo en empresas metropolitanas o que atienden muchas ciudades.
- iv) t: año en el que se realiza la evaluación

b) Estabilidad general del Personal

*Definición.* Refleja la proporción de funcionarios que cuentan con contratos laborales de menos de un año de duración, y que no obstante realizan tareas inherentes a la prestación de los servicios de agua potable, medidos respecto al total de empleados registrados en la oficina de recursos humanos del Prestador.

*Propósito.* Mide el grado o nivel de estabilidad de los trabajadores en el Prestador. En la medida de que exista mayor número de personal eventual, mayor es el nivel de inseguridad, de desmotivación y falta de compromiso institucional

*Interpretación.* Si este indicador es cercano a 1 refleja un alto nivel de estabilidad general en la Entidad prestadora. Si es cercano a 0, refleja lo contrario.

Regla de Cálculo

$$DP = 1 - \frac{NEE_t}{NET_t}$$

Donde:

- i) DP: Índice de Desarrollo Profesional, entre 0 y 1
- ii) NEE: Número de empleados eventuales (contratos de menos de un año) en la Empresa en el año "t"
- iii) NET: Número de Empleados Totales en la empresa en el año "t"
- iv) t: Año en el que se realiza la evaluación

c) Competitividad salarial

*Definición.* Refleja la variación de los salarios del personal gerencial respecto a la variación del índice de precios al por mayor.

*Propósito.* En la medida de que la variación de salarios del personal gerencial se realice conforme a la variación de la inflación (medida por la variación del IPM) se garantiza que los niveles salariales no hayan decaído de su situación de origen. Por el contrario, pueden incluso subir si están asociados a políticas de remuneración congruentes con la obtención de resultados favorables para la Entidad prestadora.

*Interpretación.* Si este indicador es mayor a 1, refleja un aumento del nivel salarial por encima del aumento en la inflación (aumento real). Si es cercano a 1 refleja que los ajustes salariales han mantenido su valor real al crecer conforme a la inflación. Si es cercano a 0, refleja una reducción en las remuneraciones reales de los funcionarios, con riesgos a la estabilidad del personal gerencial.

Regla de Cálculo

$$CS = (S_t + S_{t-1}) / (IPM_t + IPM_{t-1})$$

Donde:

- i) CS: Competitividad salarial, generalmente entre 0 y 1
- ii) IPM: Índice de Precios al por Mayor durante el año “t”
- iii) S: Salario de referencia en el año “t”
- iv) t: Año en el que se hace la evaluación.

d) Grado de profesionalización

*Definición.* Refleja la proporción de profesionales en planilla pertenecientes a la entidad prestadora respecto al número total de empleados.

*Propósito.* En la medida de que exista mayor número de profesionales en la entidad prestadora, aumenta la capacidad de gestión, de innovación y análisis crítico en la empresa.

*Interpretación.* Si este indicador es cercano a 1 refleja un alto nivel de profesionales en la Entidad prestadora. Si es cercano a 0, refleja lo contrario.

### Regla de Cálculo

$$DP = \frac{NPP_t}{NET_t}$$

Donde:

- i) DP: Índice de Desarrollo Profesional, entre 0 y 1
- ii) NPP: Número de Profesionales en la Empresa en el año “t”
- iii) NET: Número de Empleados Totales en la empresa en el año “t”
- iv) t: año en el que se realiza la evaluación

### e) Conflictividad Organizacional

*Definición.* Mide la cantidad de juicios laborales registrados y activos en cada año de la gestión de las EPS.

*Propósito.* Este indicador permite identificar el nivel de conflictividad en el despido de personal y que puede afectar la suficiencia financiera y afecta la gobernanza corporativa en la Entidad Prestadora.

*Interpretación.* Si este indicador es cercano a 1, significa que la empresa ha manejado adecuadamente su relación con el personal despedido. Si es cercano a 0 o incluso negativo, denota un alto nivel de juicios laborales que afecta no sólo a la suficiencia financiera, sino a la gobernanza en la Entidad Prestadora.

### Regla de cálculo

$$CL = 1 - \frac{JL_t}{NET_t}$$

Donde:

- i) CL: Conflictividad laboral, entre 0 y 1
- ii) JL: Número de juicios laborales activos que enfrenta el Prestador en el año “t”.
- ii) NET: Número de empleados total en la Empresa en el año “t”

### f) Efectividad en la Rendición de Cuentas (transparencia)

*Definición.* Mide la cantidad de mecanismos de rendición de cuentas utilizados por el Prestador para difundir sus planes, programas, proyectos, inversiones, tarifas e información de interés general, así como la frecuencia utilizada.

*Propósito.* Este indicador permite establecer el grado de información y frecuencia que utiliza el Prestador para comunicar oportunamente a los usuarios sobre sus planes y actividades relevantes.

*Interpretación.* Si este indicador es cercano a 1, significa que la Entidad prestadora utiliza los mecanismos comunicacionales y frecuencia suficientes para informar a su población, y con ello, establecer un relacionamiento estratégico y operativo que contribuye, en suma, a la legitimidad. Si es cercano a 0, denota un alto nivel de desinformación hacia los usuarios.

*Regla de cálculo*

$$PCom = \frac{\sum FCj}{FCT} = \frac{\sum FCj}{20}$$

Donde:

i) FCi es la frecuencia de información anual utilizada en el mecanismo de publicación j.

ii) FCT es el factor que multiplica los mecanismos de comunicación disponibles con la frecuencia adecuada de los mismos. Puede considerarse por ejemplo cinco (5) mecanismos disponibles: a) radio, b) televisión, c) volantes y o medios escritos de distribución masiva o en el Prestador (pizarrón), d) internet y e) vocería (conferencias de prensa); y una frecuencia menor o igual al trimestre, es decir cuatro al año, dando como resultado un valor de  $5 \times 4 = 20$ .

iii) "j" es el mecanismo de comunicación utilizado. Para este caso, j va de 1 a 5.

### ***6.3 Integración de indicadores: hacia el benchmarking***

La mayoría de los indicadores descritos oscilan entre 0 y 1, no obstante que algunos de ellos muestran un resultado adimensional. En la perspectiva de poder establecer un sistema de benchmarking sobre el nivel de gobernabilidad y gobernanza, se han establecido expresiones matemáticas que permitan el cálculo directo de los factores.

Los **Cuadros 14 a 16** muestran las expresiones propuestas, cuya descripción se encuentra en la sección inmediata anterior (secciones 6.1 y 6.2), siendo el único caso diferente el de la densidad de reclamos, generalmente expresado en reclamos por cada mil conexiones, que se propone compararlo con el mínimo registrado en el prestador, o bien respecto a un mínimo establecido como referente por el regulador; en esta perspectiva, el valor se encontrará entre 0 y 1. Otra expresión que merece comentario es el de la aceptación tarifaria, en cuyo caso es poco frecuente que la tarifa de un año a otro aumente, a precios reales, por encima de un 30%, al contrario, por lo cual lo usual serán valores entre 0 y 1 respecto al año anterior, y en caso de

aumentos tarifarios reales, raramente son por encima del porcentaje señalado, que responde precisamente a la alta sensibilidad social al respecto.

**Cuadro 14. Factores para medir la gobernanza**

INDICADORES	INDICES o FACTORES		Unidad de Medida
<b>Gobernanza (+)</b>	Permanencia Gerencial	$PG = 1 - \frac{NCG_t}{CG_t}$	entre 0 y 1
	Estabilidad general del Personal	$DP = 1 - \frac{NEE_t}{NET_t}$	entre 0 y 1
	Competitividad salarial	$CS = (S_t + S_{t-1}) / (IPM_t + IPM_{t-1})$	entre 0 y 1
	Grado de profesionalización	$DP = \frac{NPP_t}{NET_t}$	entre 0 y 1
	Conflictividad Organizacional	$CL = 1 - \frac{JL_t}{NET_t}$	entre 0 y 1
	Efectividad en la rendición de cuentas	$PCom = \frac{\sum FC_j}{FCT} = \frac{\sum FC_j}{20}$	entre 0 y 1

**Cuadro 15. Factores para medir la legitimidad**

INDICADORES	INDICES o FACTORES		Unidad de Medida
<b>Legitimidad (+)</b>	Satisfacción en la continuidad del suministro	$SaC = \frac{\sum_i^n UMSCo_i + \sum_{j=1}^m USCo_j}{UT}$	entre 0 y 1
	Satisfacción en la calidad físico química y bacteriológica del agua	$SaC = \frac{\sum_i^n UMSCa_i + \sum_{j=1}^m USCa_j}{UT}$	entre 0 y 1
	Satisfacción en la atención al usuario	$SaC = \frac{\sum_i^n UMSATC_i + \sum_{j=1}^m USATC_j}{UT}$	entre 0 y 1
	Aceptación social del ajuste tarifario	$TAS = \frac{TS_t / (1 + \Delta IPM_t)}{TS_{t-1}}$	entre 0 a más, generalmente no pasa de 1.3
	Densidad de reclamos	$DR = \frac{\text{Min}(RO + RC) / (\frac{Conex}{1000})}{(RO + RC) / (\frac{Conex}{1000}) t}$	entre 0 y 1

**Cuadro 16. Factores para medir la eficacia**

INDICADORES	INDICES o FACTORES		Unidad de Medida
Eficacia: cobertura y calidad en la Prestación del Servicio (+)	Cobertura de Agua Potable	$\left\{ Cobertura\ de\ Agua\ Potable = \frac{(PSACC_t + PSACP_t)}{PAE_t} \times 100 \right.$	entre 0 y 1
	Cobertura de Alcantarillado	$Cobertura\ de\ Alcantaril\ lado = \frac{PSACA_t}{PAE_t} \times 100$	entre 0 y 1
	Continuidad Promedio del Servicio	$IC = \frac{Continuidad_t}{24}$	entre 0 y 1
		donde $Continuidad = \frac{\sum_{i=1}^t \sum_{j=1}^n (HAP_{ij} \times NCA_{ij})}{\sum_{i=1}^t \sum_{j=1}^n NCA_{ij}}$	entre 0 y 1
	Agua Facturada; (1 - ANF)	$1 - \frac{\sum_{i=1}^t (VPTA_i - VFTA_i)}{\sum_{i=1}^t VPTA_i} \times 100$	entre 0 y 1
	Micromedición	$Micromedición = \frac{NCMO_t}{NCTA_t} \times 100$	entre 0 y 1

Otro factor que puede añadirse a los presentados en el **Cuadro 16** puede ser la cobertura de tratamiento de aguas residuales.

Una vez calculados los valores para el grupo de prestadores analizados, es posible establecer intervalos de calificación asociados, como el presentado en el **Cuadro 17**.

**Cuadro 17. Ranking en materia de gobernabilidad**

Puntaje de referencia	Calificación
0 a 4	D
5 a 8	C
9 a 12	B
13 a 17	A

Este ranking podría permitir conocer las empresas prestadoras que presentan recurrentemente problemas de gobernabilidad, en cuyo caso es necesario evaluar las soluciones requeridas. Si además la situación es generalizada, los hacedores de política pública deben reconsiderar seriamente si el modelo de gestión implementado o permitido contribuye al desarrollo de los servicios y al acceso al agua en cantidad y calidad adecuada y tendiente a la universalidad del mismo, de similar manera en el caso del saneamiento mejorado. Al respecto, una problemática cada vez creciente en varios países de América Latina es la creciente “atomización” de los servicios, en prestadores cada vez más pequeños, en muchos casos escindidos de prestadores

más grandes, que en el corto plazo presentan problemas de insolvencia financiera e inadecuada prestación de los servicios, causada por decisiones políticas locales o por grupos de interés de la sociedad civil que defienden prácticas patrimonialistas.

## CAPÍTULO 7. POLÍTICA SECTORIAL Y GOBERNABILIDAD. APLICACIÓN AL CASO PERUANO

### 7.1 Evaluación de la Gobernabilidad y Gobernanza

La gobernabilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento puede ser también evaluada a nivel sectorial, que permita concluir si las políticas públicas diseñadas e implementadas han contribuido a mejorar la prestación de los servicios. En este caso, como resulta evidente a la luz de lo expuesto, puede medirse en términos del nivel de legitimidad alcanzado y del grado de eficacia, y se propone además incluir la gobernanza como otra variable que incide en el conjunto globalizador que implica el equilibrio dinámico entre demandas por un lado y capacidad de respuesta por otro. Por ello, “gobernabilidad” será calculada mediante la integración de los indicadores significativos siguientes<sup>161</sup>.

- a) Gobernanza (en el Prestador), expresado con el indicador  $Y_1$
- b) Nivel de Legitimidad, que es representado con el indicador  $Y_2$
- c) Eficacia, que es representado con el indicador  $Y_3$

La gobernabilidad se expresará matemáticamente de la siguiente manera.

$$Y = Y_1 + Y_2 + Y_3$$

En el caso que se expone a continuación, se buscó evaluar el grado de gobernabilidad y su tendencia a partir del cambio en el modelo de prestación de los servicios, que pasó de un modelo centralizado (empresa de alcance nacional) a un modelo intermunicipal. Las variables consideradas han sido aquéllas que ha sido posible integrar correspondiente al periodo 1996-2008. Lo ideal hubiera sido contar con todas las variables expuestas en el capítulo anterior, pero varias de ellas no fueron medidas por los Prestadores y no estuvieron consideradas en la regulación sectorial.

En todo caso, las variables que se presentan a continuación permiten un análisis suficiente, que permite extraer conclusiones. En todo caso, una de las contribuciones del presente libro es promover, incentivar, para que tanto los prestadores como la entidad rectora o la reguladora, lleven a cabo el registro de las variables e indicadores antes señalados, que permitan evaluar con mayor precisión, la gobernanza en las empresas prestadoras, y en esta medida, conjuntamente con indicadores *proxy* de la legitimidad y del grado de eficacia, evaluar la evolución de la gobernabilidad de los servicios.

**Gobernanza.** Compuesto por Factores o Índices que se describen a continuación.

- Permanencia gerencial, representado como  $Y_{1,1}$
- Conflictividad organizacional, expresado como  $Y_{1,2}$

---

<sup>161</sup> Rojas O. Franz “El modelo de descentralización y su efecto en la gobernabilidad de las Servicios de Agua y Saneamiento del Perú”, Universidad San Martín de Porres, Instituto de Gobierno, Tesis doctoral, Lima, Perú, 2009.

El indicador gobernanza se expresa como:

$$Y_1 = Y_{1.1} + Y_{1.2}$$

**Nivel de Legitimidad.** Compuesto igualmente por dos Factores o Índices.

- Aceptación social del ajuste tarifario, representado como  $Y_{2.1}$
- Densidad de reclamos, expresado como  $Y_{2.2}$

El indicador nivel de legitimidad se expresa como:

$$Y_2 = Y_{2.1} + Y_{2.2}$$

**Eficacia.** Compuesto de manera similar por dos Factores o Índices.

- Índice de continuidad, representado como  $Y_{3.1}$
- Agua Contabilizada, expresado como  $Y_{3.2}$

El indicador de eficacia se expresa como:

$$Y_3 = Y_{3.1} + Y_{3.2}$$

A partir de los indicadores señalados, se llevó a cabo el análisis y registro de los datos. Fueron 11 empresas prestadoras las que se utilizaron como muestra, de tamaño intermedio, es decir la más pequeña atiende 9.000 conexiones en tanto que un par de ellas sirve a 40.000 conexiones de agua potable; la mayoría de los prestadores evaluados son de carácter intermunicipal, cuentan con una Junta de Accionistas de naturaleza pública que sesiona un par de veces al año, además de un directorio compuesto desde hace dos años por cinco miembros, dos designados por los alcaldes miembros de la junta de accionistas, un representante del gobierno regional, y dos representantes de órganos colegiados. Hasta antes de esta reforma, cada Prestador contaba con seis miembros en el directorio, todos ellos representantes de las municipalidades.

### **7.1.1 Medición de la gobernanza**

En el **Cuadro 18** se presentan los resultados de los cambios suscitados a nivel gerencial (de gerente general o gerentes de línea) año con año. Conforme a la expresión matemática empleada, en la medida de que existan menores cambios, el factor tiende a 1.0, y tiende a cero en caso contrario, siendo inclusive posible que sea negativo, en cuyo caso se asumió que el límite inferior sea considerado la nulidad.

**Cuadro 18. Factor: Permanencia gerencial**

Y1.1 Permanencia Gerencial											Acumulado
EPS 1	EPS 2	EPS 3	EPS 4	EPS 5	EPS 6	EPS 7	EPS 8	EPS 9	EPS 10	EPS 11	
0.750	0.500	0.250	0.500	0.000	0.250	0.000	0.500	1.000	0.000	0.000	3.750
0.250	0.500	0.000	0.500	0.250	0.250	0.500	0.500	1.000	0.500	0.250	4.750
0.750	0.000	0.000	0.000	0.000	0.250	0.500	0.000	1.000	0.250	0.250	3.000
0.750	0.000	0.250	0.250	0.250	0.250	0.000	0.250	1.000	0.250	0.250	3.500
0.250	0.000	0.250	0.250	0.250	0.250	0.250	0.250	1.000	0.250	0.250	3.250
0.250	0.250	0.500	0.500	0.500	0.500	0.500	0.500	1.000	0.500	0.500	5.500
0.000	0.500	0.500	0.500	0.250	0.250	0.250	0.500	0.750	0.500	0.750	4.750
0.000	0.250	-0.333	0.000	0.000	0.500	0.500	0.250	1.000	0.250	0.500	2.917
0.500	0.500	0.333	0.500	0.500	0.500	0.500	0.500	0.750	0.500	0.500	5.583
0.250	0.000	0.000	0.250	0.000	0.000	0.250	0.250	1.000	0.000	0.500	2.500
0.250	0.250	0.000	0.250	0.250	0.000	0.250	0.250	1.000	0.000	0.250	2.750
0.250	0.250	0.000	0.250	0.250	0.000	0.250	0.250	1.000	0.000	0.250	2.750
0.250	0.500	0.000	0.500	0.500	0.000	0.500	0.250	0.500	0.000	0.500	3.500

Por su parte, el **Cuadro 19** presenta los resultados de la cantidad de juicios laborales activos (no cerrados) en cada uno de los Prestadores analizados, respecto al número de empleados en la empresa. Conforme a la expresión matemática utilizada, si el valor se acerca a 1.0 significa que el número de juicios laborales es bajo, y sucede lo contrario en caso de que se acerque a cero.

**Cuadro 19. Factor: conflictividad organizacional**

Y1.2 Conflictividad Organizacional											Acumulado
EPS 1	EPS 2	EPS 3	EPS 4	EPS 5	EPS 6	EPS 7	EPS 8	EPS 9	EPS 10	EPS 11	
0.694	0.764	0.727	0.988	0.895	0.861	0.333	0.688	0.893	0.828	0.558	8.230
0.787	0.684	0.238	1.000	0.889	0.900	0.603	0.692	0.879	0.780	0.642	8.095
0.812	0.180	-0.400	0.986	1.000	1.000	0.719	0.563	0.879	1.000	0.607	7.347
0.952	0.328	-0.037	0.986	1.000	1.000	0.814	0.387	0.871	0.911	0.630	7.840
1.000	0.382	0.200	0.989	0.940	0.889	0.955	0.574	0.918	0.775	0.671	8.293
1.000	0.706	0.367	0.988	1.000	1.000	0.977	0.733	0.922	0.657	0.737	9.088
1.000	0.876	0.800	1.000	1.000	1.000	0.977	0.967	0.960	0.879	0.933	10.392
1.000	0.964	0.943	0.639	1.000	1.000	0.976	0.931	0.990	0.929	0.965	10.336
1.000	1.000	0.909	0.667	1.000	1.000	0.974	0.912	1.000	0.800	0.968	10.230
1.000	1.000	0.938	0.647	0.977	0.960	0.973	0.946	1.000	0.720	0.978	10.139
1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	0.600	1.000	10.600
1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	11.000
1.000	1.000	1.000	1.000	0.977	0.960	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	10.937

Con base en los dos factores evaluados, éstos son agregados en el **Cuadro 20**.

**Cuadro 20. Indicador: Gobernanza**

GOBERNANZA (Y1.1 + Y1.2)											Acumulado
EPS 1	EPS 2	EPS 3	EPS 4	EPS 5	EPS 6	EPS 7	EPS 8	EPS 9	EPS 10	EPS 11	
1.444	1.264	0.977	1.488	0.895	1.111	0.333	1.188	1.893	0.828	0.558	11.980
1.037	1.184	0.238	1.500	1.139	1.150	1.103	1.192	1.879	1.280	1.142	12.845
1.562	0.180	-0.400	0.986	1.000	1.250	1.219	0.563	1.879	1.250	0.857	10.347
1.702	0.328	0.213	1.236	1.250	1.250	0.814	0.637	1.871	1.161	0.880	11.340
1.250	0.382	0.450	1.239	1.190	1.139	1.205	0.824	1.918	1.025	0.921	11.543
1.250	0.956	0.867	1.488	1.500	1.500	1.477	1.233	1.922	1.157	1.237	14.588
1.000	1.376	1.300	1.500	1.250	1.250	1.227	1.467	1.710	1.379	1.683	15.142
1.000	1.214	0.610	0.639	1.000	1.500	1.476	1.181	1.990	1.179	1.465	13.253
1.500	1.500	1.242	1.167	1.500	1.500	1.474	1.412	1.750	1.300	1.468	15.813
1.250	1.000	0.938	0.897	0.977	0.960	1.223	1.196	2.000	0.720	1.478	12.639
1.250	1.250	1.000	1.250	1.250	1.000	1.250	1.250	2.000	0.600	1.250	13.350
1.250	1.250	1.000	1.250	1.250	1.000	1.250	1.250	2.000	1.000	1.250	13.750
1.250	1.500	1.000	1.500	1.477	0.960	1.500	1.250	1.500	1.000	1.500	14.437

## 7.1.2 Medición de la legitimidad

En el **Cuadro 21** se presentan los resultados del cálculo de la aceptación social del ajuste tarifario. En este caso, dado que se buscaba medir el impacto de la política pública, la tarifa significativa corriente de cada año fue deflactada respecto al año de referencia y comparado con la misma, que es cuando se dio el cambio del modelo de gestión.

**Cuadro 21. Factor: aceptación social del ajuste tarifario**

Y2.1 Aceptación social del Ajuste Tarifario											Acumulado
EPS 1	EPS 2	EPS 3	EPS 4	EPS 5	EPS 6	EPS 7	EPS 8	EPS 9	EPS 10	EPS 11	
0.845	0.845	0.876	0.845	0.845	0.938	0.862	0.862	0.908	0.845	0.845	9.514
0.894	0.894	0.894	0.894	0.894	0.894	0.894	0.894	0.894	0.894	0.894	9.831
0.910	0.910	0.910	0.910	0.910	0.910	0.910	0.910	0.910	0.910	0.910	10.005
0.928	0.928	0.928	0.928	0.928	0.928	0.928	0.928	0.928	0.928	0.928	10.206
0.943	0.943	0.943	0.943	0.943	0.943	0.943	0.943	0.943	0.943	0.943	10.369
0.978	0.978	0.978	0.978	0.978	0.978	0.978	0.978	0.978	0.978	0.978	10.753
1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	11.000
0.676	0.980	0.980	0.934	0.980	0.980	0.713	0.851	0.980	0.980	0.980	10.037
0.690	1.000	1.000	0.952	1.000	1.000	0.728	0.868	1.000	1.000	1.000	10.237
0.690	1.000	1.000	0.952	1.000	1.000	0.728	0.868	1.000	1.000	1.000	10.237
0.690	1.000	1.000	0.952	1.000	1.000	0.728	0.868	1.000	1.000	1.000	10.237
0.690	1.000	1.000	0.952	1.000	1.000	0.728	0.868	1.000	1.000	1.000	10.237

Por su parte, en el **Cuadro 22** se relaciona el menor registro de reclamos operativos y comerciales reportado por cada prestador durante el periodo de análisis, respecto al registro similar de cada año. El valor de 1.0 corresponde al año donde se presentó el menor número de reclamos y los valores más bajos reflejan los años en los que hubo mayores reclamos.

**Cuadro 22. Factor: índice de reclamos**

Y.2.2 Índice de Reclamos												Acumulado
EPS 1	EPS 2	EPS 3	EPS 4	EPS 5	EPS 6	EPS 7	EPS 8	EPS 9	EPS 10	EPS 11		
2008	0.804	0.291	0.379	0.211	0.218	0.234	0.367	0.262	1.595	0.107	0.397	4.866
2007	1.000	0.342	1.000	0.252	0.193	0.222	1.000	0.358	0.621	0.107	0.397	5.493
2006	1.000	0.412	0.584	0.217	0.177	0.148	0.848	0.284	0.926	0.107	0.397	5.101
2005	1.000	0.320	0.229	1.000	0.418	1.000	0.423	0.760	1.000	0.107	0.397	6.653
2004	0.526	1.000	0.278	0.599	0.418	0.355	0.403	0.656	0.868	1.000	0.345	6.447
2003	0.357	0.382	0.331	0.364	0.418	0.123	0.140	0.689	0.571	0.348	1.000	4.721
2002	0.237	0.313	0.451	0.364	0.418	0.082	0.184	1.000	0.508	0.348	0.689	4.594
2001	0.322	0.408	0.462	0.416	0.418	0.374	0.209	0.531	0.371	0.100	0.947	4.556
2000	0.470	0.280	0.449	0.309	0.418	0.086	0.218	0.695	0.626	0.068	0.483	4.101
1999	0.412	0.267	0.743	0.386	0.418	0.133	0.186	0.362	0.996	0.055	0.563	4.520
1998	0.354	0.483	0.276	0.103	1.000	0.334	0.255	0.844	0.812	0.053	0.692	5.206
1997	0.354	0.483	0.276	0.436	0.921	0.334	0.163	0.844	0.808	0.053	0.584	5.254
1996	0.354	0.483	0.276	0.407	0.921	0.334	0.204	0.844	0.714	0.053	0.944	5.533

Los dos factores presentados son agregados en el **Cuadro 23**, a objeto de calcular el valor del Indicador de nivel de legitimidad.

**Cuadro 23. Indicador: Nivel de Legitimidad**

LEGITIMIDAD (Y.2.1 + Y.2.2)												Acumulado
EPS 1	EPS 2	EPS 3	EPS 4	EPS 5	EPS 6	EPS 7	EPS 8	EPS 9	EPS 10	EPS 11		
2008	1.649	1.136	1.255	1.056	1.063	1.172	1.229	1.123	2.503	0.952	1.242	14.380
2007	1.894	1.235	1.894	1.146	1.087	1.116	1.894	1.251	1.515	1.001	1.291	15.323
2006	1.910	1.322	1.494	1.126	1.086	1.058	1.758	1.194	1.836	1.017	1.307	15.107
2005	1.928	1.247	1.156	1.928	1.345	1.928	1.350	1.688	1.928	1.035	1.325	16.859
2004	1.468	1.943	1.221	1.541	1.360	1.297	1.346	1.599	1.811	1.943	1.287	16.816
2003	1.334	1.359	1.309	1.341	1.395	1.100	1.117	1.666	1.548	1.326	1.978	15.473
2002	1.237	1.313	1.451	1.364	1.418	1.082	1.184	2.000	1.508	1.348	1.689	15.594
2001	0.998	1.388	1.442	1.350	1.398	1.354	0.922	1.382	1.352	1.080	1.927	14.593
2000	1.160	1.280	1.449	1.261	1.418	1.086	0.945	1.562	1.626	1.068	1.483	14.338
1999	1.101	1.267	1.743	1.338	1.418	1.133	0.913	1.230	1.996	1.055	1.563	14.757
1998	1.043	1.483	1.276	1.055	2.000	1.334	0.983	1.712	1.812	1.053	1.692	15.443
1997	1.043	1.483	1.276	1.388	1.921	1.334	0.891	1.712	1.808	1.053	1.584	15.492
1996	1.043	1.483	1.276	1.359	1.921	1.334	0.932	1.712	1.714	1.053	1.944	15.770

### **7.1.3 Medición de la eficacia**

En el **Cuadro 24** se presenta el cálculo del índice de continuidad, que es el que se obtienen de la relación entre el número de horas de continuidad promedio ponderada respecto a las 24 horas. Se deduce que la continuidad promedio ponderada en varios prestadores es crítica (valores de 4% por ejemplo reflejan continuidad de menos de 1 hora), por lo cual es evidente que en ciertas zonas de la misma localidad la continuidad fue seguramente alarmante.

**Cuadro 24. Factor: índice de continuidad**

AÑO	Y3.1 Continuidad promedio (%)											Acumulado
	EPS 1	EPS 2	EPS 3	EPS 4	EPS 5	EPS 6	EPS 7	EPS 8	EPS 9	EPS 10	EPS 11	
2008	93.20%	75.83%	6.55%	53.70%	72.62%	88.87%	79.44%	80.43%	90.67%	96.40%	35.08%	7.728
2007	91.20%	73.02%	6.49%	52.95%	76.76%	91.09%	66.46%	76.36%	88.49%	96.53%	43.84%	7.632
2006	92.04%	72.60%	6.41%	47.46%	74.48%	92.04%	71.09%	84.31%	88.51%	96.68%	45.95%	7.716
2005	90.81%	94.01%	4.68%	44.12%	83.95%	93.12%	58.28%	78.83%	87.42%	96.67%	44.98%	7.769
2004	90.42%	80.17%	7.08%	45.96%	83.76%	95.00%	49.33%	82.08%	89.42%	95.54%	42.40%	7.612
2003	94.92%	82.50%	12.50%	50.00%	79.17%	94.58%	62.50%	91.67%	91.67%	95.54%	40.96%	7.960
2002	91.67%	87.50%	12.50%	50.00%	79.17%	97.21%	62.50%	91.67%	91.67%	95.29%	40.00%	7.992
2001	91.67%	86.03%	8.33%	66.67%	70.83%	95.83%	62.50%	91.67%	91.67%	65.29%	33.33%	7.638
2000	91.67%	81.25%	8.33%	56.96%	79.17%	95.83%	62.50%	83.33%	100.00%	62.50%	40.08%	7.616
1999	90.83%	74.17%	8.33%	66.67%	81.25%	92.92%	55.21%	87.50%	91.67%	41.67%	41.67%	7.319
1998	85.42%	75.00%	9.38%	58.33%	80.21%	95.83%	52.08%	73.96%	91.67%	75.00%	42.71%	7.396
1997	95.83%	73.70%	7.51%	58.33%	70.44%	91.67%	33.00%	75.00%	87.54%	75.00%	50.00%	7.180
1996	95.83%	75.00%	4.17%	50.00%	70.83%	91.67%	37.50%	75.00%	91.67%	75.00%	50.00%	7.167

Por su parte, el **Cuadro 25** muestra el nivel de agua que se factura, que es el que se obtienen de la relación entre el volumen facturado respecto al volumen producido. Es usual que en el sector se calcule el recíproco (agua no facturada), no obstante que en este caso lo que se busca es medir la eficacia. Se observa que el volumen que se factura es en general inferior al 60%, que denota que el 40% no facturado corresponde a presencia de un alto nivel de pérdidas reales (fugas de agua) y también pérdidas aparentes (también llamadas no físicas) causadas por submedición y por conexiones clandestinas.

**Cuadro 25. Factor: nivel de agua facturada**

AÑO	Y3.2 Nivel de Agua Facturada (%)											Acumulado
	EPS 1	EPS 2	EPS 3	EPS 4	EPS 5	EPS 6	EPS 7	EPS 8	EPS 9	EPS 10	EPS 11	
2008	44.33%	50.89%	64.28%	32.82%	55.92%	53.22%	49.65%	51.27%	50.22%	40.89%	63.66%	5.571
2007	47.24%	59.44%	67.56%	36.12%	50.08%	59.69%	46.66%	51.17%	50.73%	39.93%	63.66%	5.723
2006	48.89%	58.05%	66.07%	37.34%	48.64%	60.26%	45.70%	48.46%	49.39%	41.77%	63.66%	5.682
2005	42.60%	61.22%	75.15%	36.27%	48.74%	57.71%	50.86%	47.32%	48.23%	40.96%	63.66%	5.727
2004	42.60%	65.72%	54.14%	31.98%	47.36%	55.50%	52.09%	46.47%	51.35%	38.37%	63.66%	5.492
2003	40.59%	63.36%	45.02%	31.52%	46.25%	53.37%	49.96%	46.62%	43.80%	35.90%	63.66%	5.201
2002	40.14%	63.82%	42.61%	32.00%	43.42%	54.51%	46.67%	47.12%	38.44%	29.15%	63.66%	5.015
2001	41.90%	59.06%	53.19%	32.64%	42.15%	54.62%	50.88%	47.12%	32.69%	20.96%	82.26%	5.175
2000	38.22%	62.75%	51.86%	33.80%	35.62%	63.25%	58.69%	44.83%	31.57%	19.28%	75.11%	5.150
1999	40.20%	52.06%	50.91%	31.30%	43.79%	53.47%	57.70%	36.85%	32.89%	32.13%	72.77%	5.041
1998	36.10%	49.67%	70.62%	29.21%	31.11%	55.21%	64.14%	41.36%	31.85%	31.67%	73.48%	5.144
1997	36.13%	55.29%	92.11%	33.04%	33.11%	53.30%	69.84%	39.01%	36.18%	25.62%	71.06%	5.447
1996	35.19%	40.07%	75.77%	44.04%	31.10%	61.34%	46.69%	41.48%	36.29%	15.42%	70.12%	4.975

Los dos factores presentados se agregan en el **Cuadro 26**, que reflejan el nivel de eficacia.

**Cuadro 26. Indicador: Eficacia**

	EFICACIA (Y3.1 + Y3.2)											Acumulado
	EPS 1	EPS 2	EPS 3	EPS 4	EPS 5	EPS 6	EPS 7	EPS 8	EPS 9	EPS 10	EPS 11	
2008	1.37532	1.26721	0.70835	0.86517	1.28545	1.42086	1.29095	1.31698	1.40892	1.37290	0.98737	13.299
2007	1.38435	1.32461	0.74050	0.89070	1.26839	1.50781	1.13119	1.27530	1.39217	1.36454	1.07506	13.355
2006	1.40921	1.30641	0.72483	0.84795	1.23124	1.52297	1.16796	1.32768	1.37903	1.38452	1.09610	13.398
2005	1.33410	1.55233	0.79825	0.80393	1.32696	1.50826	1.09140	1.26148	1.35647	1.37625	1.08644	13.496
2004	1.33013	1.45883	0.61222	0.77940	1.31124	1.50495	1.01425	1.28550	1.40764	1.33914	1.06060	13.104
2003	1.35508	1.45864	0.57525	0.81524	1.25419	1.47949	1.12456	1.38289	1.35462	1.31437	1.04619	13.161
2002	1.31809	1.51320	0.55106	0.82000	1.22583	1.51714	1.09175	1.38792	1.30105	1.24441	1.03661	13.007
2001	1.33568	1.45085	0.61521	0.99310	1.12988	1.50451	1.13376	1.38787	1.24355	0.86248	1.15598	12.813
2000	1.29882	1.44004	0.60197	0.90756	1.14784	1.59086	1.21185	1.28160	1.31568	0.81778	1.15193	12.766
1999	1.31033	1.26227	0.59243	0.97967	1.25038	1.46387	1.12908	1.24353	1.24558	0.73797	1.14432	12.359
1998	1.21519	1.24667	0.79997	0.87546	1.11320	1.51041	1.16225	1.15319	1.23520	1.06675	1.16190	12.540
1997	1.31962	1.28986	0.99619	0.91374	1.03548	1.44965	1.02847	1.14005	1.23724	1.00624	1.21061	12.627
1996	1.31019	1.15067	0.79941	0.94037	1.01930	1.53008	0.84195	1.16477	1.27957	0.90422	1.20118	12.142

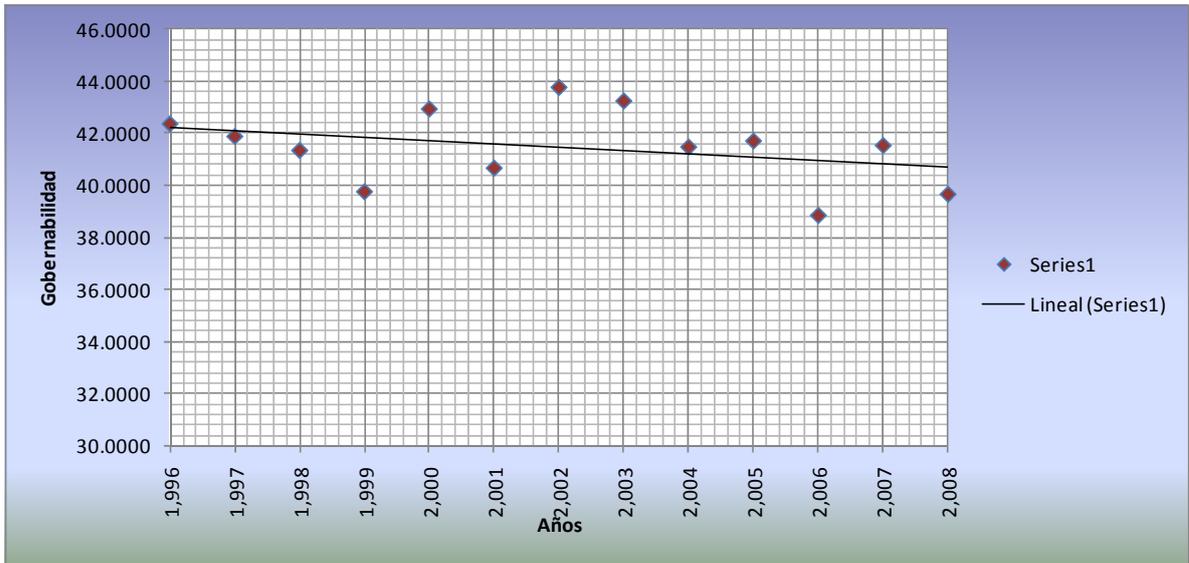
## 7.2 Resultados del análisis

A partir de la definición dada y la combinación de los indicadores indicados, los resultados de la variable gobernabilidad se muestran en el **Cuadro 27** y gráficamente en la **Figura 23**.

**Cuadro 27. Resultados del cálculo de gobernabilidad**

AÑO	Gobernanza	Legitimidad	Eficacia	Gobernabilidad
2008	11.9800	14.3795	13.2995	<b>39.6589</b>
2007	12.8448	15.3232	13.3546	<b>41.5226</b>
2006	10.3468	15.1067	13.3979	<b>38.8514</b>
2005	11.3402	16.8591	13.4959	<b>41.6952</b>
2004	11.5432	16.8165	13.1039	<b>41.4635</b>
2003	14.5885	15.4735	13.1605	<b>43.2224</b>
2002	15.1419	15.5944	13.0071	<b>43.7434</b>
2001	13.2525	14.5931	12.8129	<b>40.6585</b>
2000	15.8135	14.3380	12.7659	<b>42.9174</b>
1999	12.6390	14.7571	12.3594	<b>39.7555</b>
1998	13.3500	15.4429	12.5402	<b>41.3331</b>
1997	13.7500	15.4918	12.6271	<b>41.8689</b>
1996	14.4367	15.7700	12.1417	<b>42.3485</b>

Figura 23. Resultado del cálculo de gobernabilidad



El comportamiento de la variable “Gobernabilidad” refleja la sensible estabilidad durante el periodo 1996-2008 que corresponde al modelo de descentralización de los servicios de agua potable y alcantarillado adoptado en el país, ya que existen años en las que baja y otros en que mejora para volver a bajar. En todo caso, la tendencia no es a la alza.

De esta manera, se ha buscado mostrar la aplicación de los criterios discutidos en el libro, y su aplicación práctica para fines comparativos (benchmarking) como su potencial para analizar una política pública efectuada. El campo es por demás promisorio y puede ser mejorado y ampliado a partir de los conceptos y análisis presentados.

## CAPÍTULO 8. CONCLUSIONES

### **Las sociedades modernas son moralmente confusas**

Citado por Arbós y Giner

Gobernabilidad y Poder, dos conceptos que han acompañado a la humanidad misma, desde la división del trabajo y durante las diversas formas de gobierno hasta alcanzar la democracia representativa. Por su parte, la noción de “buen gobierno” ha acompañado igualmente a diversos mandatarios en su estilo propio y singular de lo que pudieron entender como buen gobierno. Desde el punto de vista politológico, el poder ha sido y es ejercido por el Estado hacia la Sociedad Civil, habiendo esta última tenido transformaciones en su conformación y articulación. No obstante, el término por demás polisémico de gobernabilidad se recoge en el Informe Trilateral a mediados de la década de los 70s, que refleja una crisis mundial en la capacidad de los gobiernos para atender cabalmente las crecientes demandas: el Estado Benefactor ingresa en crisis, y se habla de una crisis de legitimidad, para lo cual, dentro de las recomendaciones, se establece el reducir las expectativas de la población. Haciendo un símil, ¿Será posible reducir las demandas sociales en materia de agua potable y saneamiento? Muy probablemente no, por lo tanto surge la segunda recomendación extrapolada de la Trilateral: aumentar la capacidad del Estado, en este caso, del Prestador.

El recorrido epistemológica de los capítulos 2 y 3 permiten arribar a expresiones de gobernabilidad y gobernanza necesarias para su aplicación al ámbito sectorial, y se concluye que son complementarias, o en todo caso la segunda posibilita alcanzar la primera; en efecto, si no hay adecuada gobernanza, la gobernabilidad democrática no es factible. Del mismo modo, la descripción de las causas de la crisis de gobernabilidad, de los grados o niveles de la misma, son clarificadoras para su utilización en el ámbito sectorial.

Ahora bien, se ha sostenido que la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento no puede ser concebida como un tema meramente técnico, ni tampoco es suficiente si se añade la visión comercial para darle sostenibilidad financiera y económica. En la medida de que los servicios de agua potable y saneamiento han sido declarados como Derecho Humano, cobra otra dimensión, es urgente avanzar en la universalidad del acceso a los servicios, y esto refuerza por qué también están establecidos como metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En efecto, el acceso al agua potable y el acceso al saneamiento mejorado están vinculados estrechamente con la salud y la vida, además de sus impactos probadamente demostrados en aumento de la productividad y en el desarrollo económico.

Pero un hecho se erige por encima del aporte en el crecimiento económico del país: promueve y alienta el Desarrollo Humano.

Cuando se reflexiona el suceso dramático que implica que más de 1.5 millones de niños mueran cada año debido a diarreas<sup>162</sup>, ese indicador significa que un niño o niña muere cada 21 segundos debido, en gran medida, a falta de condiciones de agua y saneamiento en su vivienda ... por tanto, estamos ante un problema que trasciende los temas técnicos... estamos ante un problema de dignidad humana.

Es por demás importante la reflexión del Nóbel Amartya Sen cuando señala que, con el presupuesto militar de tan sólo cinco días que destinan las potencias del mundo, se podría reducir a la mitad el déficit de agua y saneamiento<sup>163</sup>. Cinco días.

Por ello, la pobreza es más que un problema social, es un problema moral. Al respecto, un grupo de investigadores del Banco Mundial ha propuesto un nuevo indicador para el tema de la pobreza, el Indicador de Oportunidades Humanas (IOH)<sup>164</sup> que en una primera propuesta incluye como dos de los cinco indicadores a la falta de los dos servicios que trata el presente libro. La propuesta parte de la siguiente reflexión.

*¿Se ve afectada la probabilidad que tiene una niña de acceder a agua potable (requerimiento nutricional), o a saneamiento básico (escudo protector de la salud), o a la electricidad (necesidad para leer), o a la conclusión del sexto grado (predictor de estudios posteriores), por causa de su raza, de su sexo, del analfabetismo de su madre, o del salario de su padre?.*

*¿Qué probabilidad tiene esta niña de llegar a ser una destacada profesional?*

Imaginamos tristemente la respuesta. El Índice de Oportunidades Humanas (IOH) reconoce que, mientras en un país haya niños que no tengan acceso a oportunidades básicas para su desarrollo (como la educación primaria o el agua potable), la desigualdad de oportunidades estará presente, la postergación de esos niños será inevitable.

Por lo expuesto, los servicios de agua potable y de saneamiento tienen un alto componente social, y como tal, un elevado potencial también para movilizar grandes grupos sociales, con resultados que pueden ser favorables, o por el contrario, poner fácilmente en cuestionamiento a los que gestionan directamente los servicios, e ir más allá, cuestionar la permanencia de las autoridades municipales o regionales, y como se sostuvo al inicio del libro, en ciertos países puede inclusive poner en vilo la estabilidad nacional. Estos servicios también tienen un atractivo político, y más de alguna autoridad local puede verse tentada para decisiones populistas que le doten de cierta "legitimidad" transitoria: proponer bajar tarifas de agua potable cuando no están sustentadas por estudios de suficiencia financiera ni equilibrio económico. Por ello, quienes diseñan políticas públicas en servicios públicos, así como las entidades prestadoras, deben coexistir y asumir estas variables como posibles; de eso finalmente se trata, de gestionar un servicio con situaciones de turbulencia, con alta

---

<sup>162</sup> United Nations Children's Fund (UNICEF)/World Health Organization (WHO), "Diarrhoea: Why children are still dying and what can be done", WHO Library, 2009.

<sup>163</sup> Sen, Amartya y Kliksberg Bernardo, "Primero la Gente", Ediciones Deusto, Barcelona, España, 2007, pp. 7.

<sup>164</sup> Paes de Barros, Ricardo et.al. "Midiendo la Desigualdad de Oportunidades en América Latina y El Caribe", Banco Mundial, Washington D.C., 2008..

vulnerabilidad, para lo cual es necesario que, más allá de la capacidad de gestión de quien conduzca la entidad prestadora, debe existir un marco regulatorio y sectorial que de alguna manera haga menos permeable, menos volátil, el cambio de gerentes, y desechar prácticas patrimonialistas y decimonónicas en materia de gestión.

La gobernabilidad de los servicios es necesaria e impostergable si se quiere avanzar en la consecución de servicios sostenibles y en la universalidad de los mismos. No obstante, pretender que los recursos del Estado se destinen en forma masiva y sustancial al aumento de coberturas para el acceso a nuevos habitantes es demasiado optimista, y cualquier aumento dependerá de la capacidad presupuestal y decisión de la agenda social de cada país; pero lo que resulta cada vez menos cuestionado, es que las entidades prestadoras deban cobrar lo necesario para cubrir los gastos crecientes en operación y mantenimiento de los servicios, así como en la reposición de los activos obsoletos, y posiblemente contar además con recursos para inversiones en ampliaciones. Esta evidente necesidad significa el reto de prestar un servicio eficiente y eficaz desde la perspectiva técnica y económica, y además comprometido con la preservación del medio ambiente.

Finalmente, la propuesta de indicadores por cada entidad prestadora ofrece un escenario para la cuantificación de la gobernabilidad y la gobernanza de los servicios, y en esta medida se abre la posibilidad de un sistema de benchmarking.

Los indicadores también permiten su utilización para la evaluación de políticas públicas, proyectando sus reflexiones y ajustes necesarios.

Por lo tanto, la gestión tanto de la gobernabilidad como de la gobernanza son y serán aspectos inherentes a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. Es deseo del autor que esta propuesta permita el inicio de mayores contribuciones, que posibiliten avanzar más y mejor en el acceso a los servicios, y con ello contribuir al desarrollo humano de los pueblos. Que así sea.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ALCÁNTARA SAEZ, Manuel. "Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio". Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
2. ALCÁNTARA, SAEZ, Manuel., "De la Gobernabilidad", Revista América Latina Hoy, No. 8, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1994.
3. ARBOS, Xavier & GINER, Salvador, "La Gobernabilidad Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial", Ed. Siglo Veintiuno, 185 pp., 1993.
4. BERNALES, Enrique, Apuntes de la clase doctoral "Sistemas Políticos, Estado y Gobernabilidad II, Universidad San Martín de Porres, Instituto de Gobierno, Lima, Perú, octubre de 2009
5. BINETTI, Carlo, CARRILLO-FLORES, Fernando, "An Unequal Democracy? Seeing Latin America Through European Eyes", Inter-American Development Bank, European Commission, 2004.
6. BOBBIO, Norberto, "La crisis de la democracia y la lección de los clásicos", University Press, New York, 1975
7. BOBBIO, Norberto "Diccionario de Política", Volumen 1, Siglo XXI Editores, Décima Cuarta edición, México, 2005.
8. BOBBIO, Norberto, "Estado, Gobierno y Sociedad", Fondo de Cultura Económica, Duodécima impresión, México, 2006.
9. CAMOU, Antonio, "Gobernabilidad y Democracia", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México, 2001.
10. CAMPS, Victoria. "Ética del Buen Gobierno". En Salvador Giner y Sebastián Sarasa (edits.), Buen gobierno y política social. Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1997.
11. CAMPS, Victoria, "Ética y Democracia, Una Ética Provisional para una Democracia imperfecta", Revista del Centro de Estudios Constitucionales, No. 6 mayo-agosto, Madrid, 1990.
12. CARRILLO-FLORES, Fernando, "Democracia en Déficit, Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2001.
13. COHEN M., Brailowsky A., Chénot-Camus B., "Citizenship and Governability: The Unexpected Challenges of the Water and Sanitation Concession in Buenos Aires", New School University, New York, 72 pp., 2004.
14. COOPEDGE, Michael, "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", Revista Síntesis No. 22, citado en Heredia V.,R., "Gobernabilidad: una aproximación teórica", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, octubre, 2002.

15. COOPPEDGE, Michael, "Representación y Democracia en América Latina" Conferencia dictada en la Universidad de San Andrés y Universidad de Pittsburgh, Buenos Aires, Argentina, junio 7-8, 2001.
16. CROZIER, M., HUNTINGTON, S. & WATANUKI, J., "The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission", University Press, New York, 1975.
17. CURZIO GUTIÉRREZ, Leonardo "Gobernabilidad en tiempos de crisis: la experiencia mexicana", Revista Sociológica, Año 11, No 30, enero-abril, México, 1996.
18. FOUCAULT, Michel "El Sujeto y el Poder", Revista Mexicana de Sociología, Vol. 50, No. 3 (Jul-Sept, 1988) México, 1988.
19. FRANCO, Rolando, "Estado, conciliación democrática y gobernabilidad en América Latina, citado por Heredia V. R. "Gobernabilidad: Una aproximación teórica", Memorias del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública", Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre de 2002.
20. HEREDIA VARGAS, Raimundo, "Gobernabilidad: Una aproximación Teórica", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.
21. HAMEL, Gary & PRAHALAD, C.K. 1996 "Competing for the Future", Harvard Business School Press, USA, 358 pages.
22. HIRSCHMAN, Albert, 1977, "Salida, Voz y Lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados" Fondo de Cultura Económica, México, 189 páginas.
23. HINTZE, Jorge, 2008, "La desorganización óptima", Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 42, Octubre 2008, Caracas, Venezuela.
24. KOOIMAN, Jan, "Governing as Governance", Sage Publications, London, U.K., 2003.
25. LÓPEZ, Ismael y ROJAS O., Franz, "Decálogo para Directorios de EPS", Programa de Medidas de Rápido Impacto (PMRI), Lima, Perú, 2008.
26. MAQUIAVELO, Niccolo, "El Príncipe", Capítulo XV, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1988.
27. MATUS, Carlos, 2008 "El líder sin Estado Mayor. La oficina del gobernante", Universidad Nacional de la Matanza-CIGOB-Fundación Altadir, reedición de la versión original de 1997, 198 páginas.
28. MAYORGA, Fernando & CORDOVA, Eduardo, "Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina", Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, No publicado.

29. MAYTZ, Renate, "Nuevos desafíos de la Teoría del Governance", Instituciones y Desarrollo, No. 7, 2001.
30. MORENO R., R., "Diccionario del Poder", Buenos Aires, Argentina, 2005.
31. NOHLEN, Dieter, "Sistemas electorales y gobernabilidad", Working Paper No. 63, Barcelona, 1992.
32. OFFE, Claus. "Contradicciones en el Estado de Bienestar". Madrid, Alianza, Cap. VII, 1990.
33. OLIVARES, Roberto, "Gobernabilidad del Agua, tiempos de Definiciones", ANEAS, México, Octubre, 2009.
34. PAES DE BARROS, Ricardo et.al. "Midiendo la Desigualdad de Oportunidades en América Latina y El Caribe", Banco Mundial, Washington D.C., 2008
35. PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, G., , Foros de Consulta Ciudadana "Gobernabilidad Democrática" y "Relación Estado y Sociedad Civil", organizados por la Secretaría de Gobernación del 16 al 18 de abril del 2007, Revista digital Enlace, México, abril-junio 2007.
36. PRATS, Joan, "El Progreso no es lo que era: Fundamentos institucionales para un país en riesgo", IIG, Plural, 2003.
37. PRATS, Joan Oriol, "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", en Instituciones y Desarrollo, 14-15, Barcelona, IIG, 2003.
38. PRATS Catalá, Joan, "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", Revista Instituciones y Desarrollo, N. 10, Instituto Internacional de Gobernabilidad, España, Octubre 2001.
39. PRATS Catalá, Joan, "Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano", Revista Instituciones y Desarrollo, No. 10, Oct. 2001, Sitio: <http://www.iigov.org>
40. PRATS Catalá, Joan "Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública", Documentos N° 63. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Universidad Oberta de Catalunya, Barcelona, España, 1997.
41. PRECIADO CORONADO, J., "La gobernabilidad democrática en el México post-priísta", Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México, Mesa Redonda, UNESCO, París, 2002.
42. RAMIÓ, Carles, "Los problemas de la Implantación de la Nueva Gestión pública en las Administraciones Públicas latinas. Modelo de Estado y cultura institucional", Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 21, 28 páginas, 2001.
43. RIAL, Juan, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay", Revista Mexicana de Sociología, No. 2, abril-junio de 1988.

44. ROGERS, P. & Hall, A., "Effective Water Governance", Global Water Partnership Technical Committee, Background Papers, No. 7, Sweden, 45 pp, 2003.
45. ROJAS O., Franz, "El modelo de descentralización y su efecto en la gobernabilidad de las Servicios de Agua y Saneamiento del Perú", Universidad San Martín de Porres, Instituto de Gobierno, Tesis doctoral (no impresa), 2010.
46. ROJAS O., Franz, ROSENAUER Michael, HEILAND Stephanie, VENEGAS Patricia. "Hacia modelos de gestión sostenibles en servicios de agua potable y saneamiento", GTZ-Bolivia y GT-Perú, La Paz y Lima, 2005.
47. ROJAS O., Franz, "Enfoque neopúblico para las empresas de agua y saneamiento. Alternativa al isomorfismo institucional", en prensa, Revista Agua, Perú, 2010.
48. ROJAS O., Franz "Políticas públicas y los retos a la gobernabilidad hídrica en países andinos", Universidad San Martín de Porres, Instituto de Gobierno, Journal of Policy Analysis and Management, Volumen 1, 2010.
49. ROUSSEAU, Jean-Jacques. "El contrato social", Ediciones Gernika, Ciudad de México.
50. ROUSSEAU, Jean-Jacques, "Discurso sobre las ciencias y las artes", Gernika Editores, México.
51. SEN, Amartya y KLIKSBURG, Bernardo, "Primero la Gente", Ediciones Deusto, Barcelona, España, 2007.
52. STEIN, Ernesto, TOMMASI, Mariano, ECHEBARRIA, Koldo, LORA, Eduardo, PAYNE, Mark, COORD. "La Política de las Políticas Públicas, Progreso Económico y Social en América Latina", Informe 2006, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2007.
53. SUAREZ CASANOVA, Alejandro, "Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.
54. TANTALEÁN, Javier, Vigier, Pierre, "Gobernabilidad democrática, económica y social", Lima-Asunción, Instituto de Gobierno, Proyecto Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, 2004.
55. TANTALEÁN, Javier "La gobernabilidad en la historia y la condición humana" Instituto de Gobierno, Universidad San Martín de Porres, Apuntes, Lima, Perú, 2004.
56. TOMASSINI, Luciano, "Gobernabilidad y Políticas públicas en América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo, New York, USA, octubre de 1996.
57. TOMASSINI, Luciano "Estado, Gobernabilidad y Desarrollo", Banco Interamericano de Desarrollo, Serie Monografías 9, 1993, citado por Alcántara, Op.cit., pp 12.

58. TORRES SILVA, Edelberto. "La gobernabilidad centroamericana en la década de los '90. Consideraciones sobre las posibilidades democráticas en la postguerra", Revista América Latina Hoy N° 8, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1994.
59. UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF)/WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO), "Diarrhoea: Why children are still dying and what can be done", WHO Library, 2009.
60. ZABLUDOVSKY, Gina "Sociología y Política, el debate contemporáneo", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1995.

