

Valor público en la implementación de proyectos sociales: agua potable y saneamiento en Tegucigalpa, 2017-2019

Public value in social projects implementation: potable water and sanitation in Tegucigalpa, 2017-2019

Ricardo Luis Salgado Araujo

Maestro en Ciencias Políticas de la Benemérita
Universidad Autónoma de Puebla, México

Correo electrónico: ricardo.salgadoaraujo@viep.com.mx

Orcid: 0000-0002-0371-6317

Fabián Alejandro Gerónimo Castillo

Docente investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

Correo electrónico: fabiangeronimo@correo.buap.mx

Orcid: 0000-0003-1562-2585

Recibido: 18-octubre-2020. Aceptado: 8-abril-2021. Publicado: 15-julio-2021.

Resumen

Este artículo propone conocer las formas en las que la ciudadanía de Tegucigalpa (Honduras) se apropia y crea sentidos de los bienes y servicios asociados con el sistema de agua potable y saneamiento, más allá de su otorgamiento y fortalecimiento de capacidades. Se propone articular la participación ciudadana y gobernanza en red para analizar la interacción de los actores involucrados alrededor de un problema de lo público, para luego, caracterizar las formas de creación, apropiación y fortalecimiento del valor público. Para ello, se acude a la revisión bibliográfica e información de los cabildos abiertos de la Alcaldía Municipal del Distrito Central, para lo que se realiza una revisión documental del caso de estudio. El valor público desarrollaría las capacidades de los actores involucrados, al colocar

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 13, vol. 2, julio-diciembre 2021, pp. 125-143.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n13.2021.229



en el centro del debate las múltiples maneras en las que los ciudadanos aprehenden los beneficios en la toma de decisiones en función de sus propias expectativas.

Palabras clave: valor público, capacidades, participación ciudadana, gobernanza en red, problema público, acción gubernamental, directivo público.

Abstract

This article studies how the citizens of Tegucigalpa (Honduras) appropriate of and give meaning to goods and services of the drinking water and sanitation systems. This paper approach goes beyond provision and capacity building, and it proposes to articulate citizen participation and network governance to analyze the interaction of the actors involved with a public problem and to characterize the forms of creation, appropriation and strengthening of the notion of public value. This study carries out a bibliographic review and gathers documentary information from the Mayor's Office in the Central District open councils. Finally, this article sustains that public value develops the capacities of involved actors and highlights the multiple ways in which citizens access benefits within a decision-making process based on their own expectations.

Keywords: public value, capabilities, citizen participation, network governance, public problem, government action, public manager.

1. Introducción

El estudio del valor público es de reciente investigación en las ciencias sociales y los estudios políticos. Este enfoque de la Administración pública, que surge en el año 1995 con los aportes de Moore, denota que los productos, bienes y servicios entregados por determinada institución gubernamental (formulados mediante la política pública) sean reconocidos como valiosos o esenciales para la sociedad. El valor público trae implícito un mecanismo para gobernar que permite el diálogo, la deliberación y la participación ciudadana, conforme al ejercicio de las instituciones responsables en el plano público, como de los diversos actores involucrados. Esto permite una mejora continua de la vida porque refleja la calidad de las instituciones, las cuales resuelven problemas mediante el diseño e implementación de políticas públicas con un proceso de retroalimentación y diálogo entre Gobierno y sociedad de forma activa y permanente (Uvalle, 2011).

Así, el valor público busca “[...] técnicas que ayuden al gobierno a volverse más adaptable a transformaciones materiales, condiciones sociales, cambiantes necesidades y aspiraciones políticas” (Benington, 2011, pp. 3-4). Su participación no solo está dirigida a entidades normativas, prestadoras de servicios o bienes públicos, sino que también pueden actuar como creadores de valor público y generar participantes activos en la esfera pública. En este sentido, mediante la formulación de políticas o la interacción con otros participantes e interesados en la materia, de manera que “intentan asegurar que las buenas decisiones sean tomadas en vista del interés público, y cuya legitimidad anima y guía las correspondientes implicaciones para mejorar los resultados en beneficio del público” (*Ibid.*).

La reforma de las políticas y programas sociales debe tener respaldo de una visión común de los objetivos, un acuerdo sobre lo que constituye el éxito y una comprensión clara de la relación entre fines y medios a alcanzar para obtener resultados favorables para las comunidades. Con el desarrollo del concepto de valor público se desarrollan objetivos y el desempeño de las políticas públicas mediante la revisión de las actividades producidas o respaldadas por el Gobierno.

Este es el caso del Proyecto de Fortalecimiento de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en la ciudad de Tegucigalpa, en Honduras, el cual intenta satisfacer las necesidades de primera mano de la población. En este sentido, su importancia radica en mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios de agua potable, misma que responda las necesidades de emergencia de abastecimiento de agua y saneamiento. El proyecto, que arrancó en 2017, inició el marco de consulta y participación ciudadana en 2019, primera parte del proyecto, para conocer la realidad social respecto al servicio del agua que tenían los derechohabientes de dicho recurso. En este sentido, la Alcaldía Municipal del Distrito Central (2019) de Tegucigalpa, mediante la implementación de este proyecto, busca un acercamiento comunitario a cerca de 180 417 personas.

Por medio de la creación de oportunidades y desarrollo de las capacidades y competencias, además de los procesos de participación y diálogo, se promueve la corresponsabilidad en la atención del servicio de agua potable y saneamiento, con una hoja de ruta a seguir. Por ende, interesa en este artículo resaltar las maneras en las que la ciudadanía de Tegucigalpa se ha involucrado en dicho proyecto, y de qué forma la participación ciudadana y la gobernanza en red son vitales para analizar la interacción entre actores involucrados.

Se reconoce así la incidencia del proyecto por satisfacer las necesidades de la población y consolidar los derechos sociales, además que la participación ciudadana no se caracteriza por una jerarquía decisional, sino, por la interacción y composición de sus actores. Esto genera unas estructuras dinámicas en la cual, los actores (Gobierno, ciudadanos y cooperantes) generan prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de ideas y decisiones en los sistemas de gestión pública para enfrentar los problemas. Esto permite a las personas formar parte en la mejora del bienestar social y la satisfacción de las necesidades comunes.

Por tanto, el presente artículo abarca la trayectoria teórica del valor público, el cual será relacionado con el caso de estudio de agua potable y saneamiento en la ciudad de Tegucigalpa. De primera mano, se presenta una estructura teórica que expone lo valioso en lo público, entendido esto último como un mecanismo cercano al beneficiario, más que al beneficio o al funcionario público (como de forma tradicional se ha desarrollado), en el contexto de un entorno de autorización, creación y medición. Luego se expone el caso de estudio mediante la vinculación de la teoría con la praxis, cercano a un contexto de participación ciudadana, en el que se centraliza el problema y no la categoría de valor público. Se analiza esta última por medio de la creación de capacidades y generación de un bienestar social dentro del proyecto. Para finalizar, unas conclusiones.

2. Elementos teóricos para la discusión

2.1. Lo valioso en el espacio de lo público

El abordaje del valor público se realiza desde un papel directo-gubernamental. Desde lo que es valioso para la población, resulta necesario observar el valor público como una herramienta para potenciar las capacidades de los individuos y colectivos. Para comprender esto es necesario retomar el entorno de aplicación. Es primordial conocer al individuo como ciudadano en ese espacio y, a partir de ello, lograr un punto de referencia para determinar el desempeño de tales decisiones. La política pública puede generar un valor mediante la asignación de recursos, la delegación de los tomadores de decisiones, entrega de servicios, regulaciones y otras acciones. La participación pública o ciudadana constituye lo importante del valor público, con ello, se logra enraizar lo que contiene valor.

La libertad, entendida como un estado que permite potenciar las capacidades, sirve como mecanismo para homogeneizar las interacciones desde todos y hacia todos los pertenecientes de una misma circunscripción (país, nación, etc.). Esto genera capacidades que permiten la participación del ciudadano en actividades democráticas en virtud de lo que esperan obtener, sobre todo beneficios sociales. Así, también se entiende la libertad como una capacidad, por lo que es esta capacidad la expresión de la libertad con la que el individuo debe contar para alcanzar aquello que valora. El sentido de la libertad permite el desarrollo de la agencia, es decir, la capacidad de una persona para tomar decisiones, actuar por sí misma e impactar en el mundo. Este es un aporte valioso para la filosofía política, pues se entiende que las capacidades de los individuos van más allá del utilitarismo (Rawls, 2002; Sen, 2000).

En ese sentido, la democracia ha adquirido una connotación específica que se genera por la soberanía ciudadana y garantiza de manera institucional el ejercicio de los derechos políticos, sociales o económicos. Sin embargo, la democracia ha tenido cierta dualidad, en su carácter representativo y participativo (Bobbio, 1986). Los ciudadanos pueden tener una concepción sobre quiénes pueden representarles, lo cual se expresa en votaciones o formas de elección que conlleva a decisiones colectivas en las que la decisión a corto, mediano y largo plazo recae en los electos. Tal concepción representativa no logra una paridad en la participación para la toma de decisiones (Olvera, 2008).

Ante estos elementos surge el modelo de la democracia participativa que, según Duverger (1980, p. 80), consiste en la colaboración entre la ciudadanía (gobernados) y sus representantes (gobernantes). Esto permite complementariedad entre democracia representativa, democracia participativa y el papel de la sociedad civil (Olvera, 2008). Lo cual conlleva a una ciudadanía activa que no solo espera que el Gobierno genere las condiciones para el desarrollo, sino que coopera con el Gobierno para que exista una retroalimentación que construya y promueva un “proyecto democrático-participativo” (Olvera, 2008, p. 48).

Baltodano (2002) considera a la democracia participativa como una capacidad real que tiene la ciudadanía para decidir sobre los principales asuntos públicos que puedan emanar en su entorno. La democracia participativa no es que solo se genera entre el ciudadano y el Gobierno, sino del ciudadano (organizado o no) frente al régimen en un proceso de interrelación permanente. Estas concepciones son esenciales para entender el rol del ciudadano, la participación ciudadana y el debate de lo público. De allí surge el concepto de democracia, entendido como un sistema en el cual la ciudadanía interviene en la toma de decisiones y supervisa el funcionamiento del Estado (Dagnino, Olvera, & Panfichi, 2006).

Si bien, en el ejercicio democrático se debe garantizar la selección efectiva de las autoridades políticas dentro de una comunidad de ciudadanos libres e iguales (Schedler, 2016, p. 126), lo cierto es que la ciudadanía debe gozar de oportunidades plenas para elegir o ser elegidos como autoridad. Al entender el ejercicio democrático participativo en el plano social, nos podemos adentrar en el papel que deben tener tanto el Gobierno como el ciudadano para tal ejercicio. Este papel debe ser activo y continuo para la construcción de una mayor igualdad, en la medida en que contribuye a la formulación de políticas orientadas con el beneficio común de los ciudadanos.

En ese contexto, un paradigma que resulta clave es el de gobernanza en red, el cual emerge de la nueva gobernanza pública. Tal paradigma genera una relación constante entre el Gobierno y la sociedad para la generación, creación e implementación de políticas o programas sociales orientados a satisfacer las necesidades colectivas. Benington (2011, p. 14) sostiene que esta generación de la política pública es parte de un proceso deliberativo, integrado en el espacio público democrático y en los que se pueden debatir y negociar intereses en conflicto. Esto proporciona un marco conceptual sólido para guiar un nuevo paradigma emergente de la gobernanza en red. Es similar a la forma en la que la teoría de los bienes públicos proporcionó el fundamento de la Administración pública tradicional (Holcombe, 1997) o la manera en la que la teoría de la elección pública racional (Sen, 1986) proporcionó el marco conceptual para la nueva gestión pública.

Por ello, ha sido fundamental que la sociedad, beneficiaria de políticas, servicios o recursos del Gobierno, genere colectivos de participación social. Son una parte activa en la gobernanza, al lograr políticas, programas o proyectos más efectivos y eficientes. Esto permite evaluar de manera constante el costo-eficiencia y eficacia social de las decisiones, lo que legitima la institucionalidad pública del Gobierno. Por tanto, se busca la incorporación de la opinión pública y participación ciudadana en la gobernanza para fomentar, exigir y apoyar las iniciativas gubernamentales que generen soluciones a los problemas sociales. Una de las principales dificultades teóricas alrededor consiste en determinar qué tan eficiente o efectivo pudiese ser tal política, proyecto o programa social para que llegue a ser considerado como esencial o valioso para la población.

Las condiciones de democracia participativa que enmarcan la acción ciudadana en el desarrollo, creación o implementación de políticas públicas permiten generar espacios para crear el valor público. Kelly, Mulgan y Muers (2002) definieron las tres características del valor público: 1) prestación de servicios públicos de calidad; 2) logro de resultados, y 3) desarrollo de la confianza. La calidad de los servicios públicos puede medirse mediante la magnitud de provisión de información, nivel de satisfacción del usuario, equidad y ahorro de costos.

El valor público se puede desarrollar mediante el otorgamiento de productos, bienes o servicios de calidad del Gobierno a los ciudadanos, así como en la confianza que la ciudadanía sienta en la efectividad de las políticas públicas. Dichos elementos, junto con los resultados (Kelly, Mulgan y Muers, 2002), están relacionados entre sí: la ciudadanía busca conocer de qué manera son otorgados y distribuidos los presupuestos. Esto impulsa la confianza y la satisfacción del ciudadano como receptor de esos productos, bienes o servicios.

Otra de las dificultades que se ha encontrado es la interrelación de lo que considera por valioso o los valores en el análisis del valor público (Jorgensen y Bozeman, 2007). Esto puede utilizarse para medir la creación de valor por parte de las organizaciones públicas para sus ciudadanos (Karunasena, 2012). En tal sentido, el valor se concibe como la utilidad de las cosas para satisfacer las necesidades o generar beneficio, ya sea personal o colectivo.

2.2. Triángulo del valor público

Existen algunos elementos para comprender estas interrelaciones (Rhodes & Wanna, 2007) en la creación de valor público: allí se asocian los actores políticos, instituciones privadas o públicas, ciudadanos y sociedad civil, para trabajar en torno al problema público. En este sentido, el triángulo estratégico de Moore (1995) da luces al respecto, ya que este enfoque determina que el acuerdo de valores y la estrategia general, la aprobación del entorno de autorización y la disponibilidad de la capacidad operativa adecuada, son esenciales para cualquier estrategia dirigida a la creación de valor público, es decir, es un pilar básico para el desarrollo mediante un proceso dinámico.

En dicha dinámica, la creación de valor público es un proceso de autorización (cómo el valor público es concebido y legitimado), creación (cómo el valor público es creado) y medición (cómo el valor público se cuantifica mediante proyectos públicos). Los funcionarios, en su papel de gestores públicos, dependen de la sociedad para que esta confiera legitimidad en la utilización de recursos y emitan criterios de evaluación. Así, el valor público también se refiere al conjunto de decisiones, acciones y prácticas encaminadas a potenciar las capacidades de los individuos bajo sus propias realidades.

Una primera característica del valor público es que se centra en los objetivos sociales en beneficio del ciudadano. Benington (2011) propone una distinción sobre este enfoque: por un lado, conocer qué es lo que más se valora en lo público,

y por el otro, indagar a qué se le va a agregar valor. La clave para esto último es determinar qué puede llegar a constituir el valor público y aunque se reconoce que siempre habrá un debate sobre qué valores son predominantes para cada proyecto,¹ se debe determinar la categorización y el tipo de valores que serán entregados al sector involucrado (Benington, 2011).

Dicha categorización, en segundo lugar, se encuentra establecida en cuatro ejes principales: valor económico, valor social y cultural, valor político y valor ecológico. A su vez, cada valor tiene un subeje, por ejemplo: el valor económico opera mediante la generación de actividad económica y empleo; el valor social y cultural contribuye al capital, la cohesión, las relaciones y los significados sociales, la identidad cultural, el bienestar individual y comunitario; el valor político estimula y apoya el diálogo democrático, la participación pública activa y el compromiso ciudadano y; el valor ecológico que se genera mediante la promoción activa del desarrollo sostenible y la reducción de la contaminación, los desperdicios y el calentamiento global.

El tercer componente clave es el papel de los directivos o gerentes públicos como exploradores innovadores responsables de coordinar los tres elementos del triángulo estratégico y gestionar cualquier compensación entre ellos. Desde el planteamiento de Moore (1995) se toma al directivo público (o gerente público) como parte esencial en la creación de valor público. Todos los directivos tienen la responsabilidad de producir valor al diseñar y operar organizaciones orientadas a objetivos que convierten los “recursos de entrada” (dinero, personas, espacio, tecnología e información), en productos y servicios cuyos resultados puedan producir un valor total que excede los costos de producción (Moore, 1995, p. 39), es decir, un valor público.

Con el establecimiento de los nuevos paradigmas de la administración en la gestión pública, es esencial comprender que el valor público se crea en la medida en que el producto, bien o servicio tiene un grado de satisfacción al bienestar o una necesidad presente en el individuo. Este es el cuarto elemento. No se otorga de forma implícita con un beneficio, programa o proyecto, que es lo ideal en un contexto de nueva gestión pública. Es en dicho contexto que el directivo o gerente público, las instituciones u organizaciones involucradas y ciudadanos deben presentar planes estratégicos o soluciones que permitan dar respuesta a los problemas que desde la ciudadanía se presentan al Gobierno. No es el objetivo de este artículo retomar tales planteamientos, sino, comprender la creación y otorgamiento de valor público como herramienta de primera mano en la toma de decisiones tanto del Gobierno como de la sociedad.²

1 Por ejemplo, Jorgensen y Bozeman (2007) identifican 72 “valores públicos” organizados en siete categorías de valor, que se puedan generar a partir de diversos productos, bienes o servicios.

2 Aunque esta visión ha suscitado mucho debate, en el que Rhodes y Wanna (2007, 2008, 2009); Gains y Stoker (2009); Alford (2008) y Talbot (2009), quienes proponen una nueva estructura teórica en la que los gerentes o directivos públicos encargados de determinadas políticas públicas o programas sociales, por lo general, tienen un amplio conocimiento en la interpretación e implementación de tales políticas o programas.

Se debe tener en cuenta varios aspectos en relación con los productos, bienes o servicios públicos que contienen atributos para generar valores, entre ellos:

- Crear valor público mediante la resolución de problemas públicos con intervenciones diseñadas para mejorar la vida de los ciudadanos.
- Involucrar preguntas orientadas al significado de bienes públicos para conocer cómo se siente la ciudadanía en relación con ello. Esto significa que los valores públicos son a menudo polémicos e políticos en alto grado, respecto a los fines buscados como a los medios utilizados para alcanzarlos.
- Establecer de qué manera se debe hacer el trabajo público, en el que la capacidad operativa es la propuesta de valor de una agencia pública.

Además, de que el valor público es el papel de los gerentes o directivos públicos que se pueda extender a la gobernanza en red (Stoker, 2006). Esto permite a los actores (sin distinción de las instituciones de gobierno involucradas, productos, bienes o servicios a otorgar o la relación entre el ciudadano y el Gobierno [Benington y Moore, 2011b]) trabajar de forma conjunta para crear valor público en sus comunidades. Esto es, retomando ciertos elementos que propone O'Flynn (2007) sobre el entendimiento del valor público desde un enfoque de la economía mixta y tomando elementos del tercer sector.³

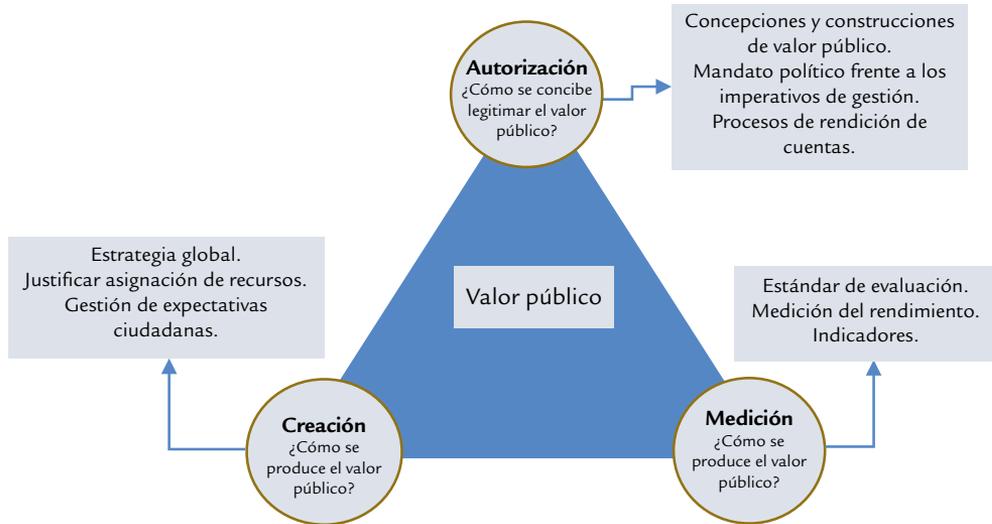
Por último, el quinto elemento de valor público que se destaca es el concepto de coproducción, que Bovaird (2007, p. 847) define como “la prestación de servicios a través de relaciones regulares a largo plazo entre proveedores de servicios profesionalizados (en cualquier sector) y usuarios de servicios u otros miembros de la comunidad, donde todas las partes hacen contribuciones sustanciales de recursos”. Por tanto, es necesario replantear las definiciones tradicionales respecto a la planificación y gestión del servicio público, y tomar en cuenta el potencial de las relaciones de coproducción entre los actores involucrados. Esto significa que la ciudadanía no solo se dedica a las deliberaciones sobre lo que constituye un valor en el ámbito público, las prioridades y la provisión futura de mediante el entorno de autorización, sino, que también participa de manera activa en la prestación de servicios.

2.3. Autorización, creación y medición

En esta estrategia dinamizadora, descrita en el gráfico 1, la creación de valor público implica un espacio de autorización, creación y medición: los actores implicados deben conferir legitimidad para hacer uso de los recursos públicos. Los gestores públicos utilizan criterios de evaluación para medir la creación de valor público acordados por las partes interesadas y los políticos.

³ También denominado como Tercera vía, es un término utilizado a partir de la década de 1990, concepto que buscaba promover la renovación de la social-democracia en Europa y Estados Unidos, mediante la búsqueda de un enfoque político que considere elementos de sistemas ideológicos de derecha e izquierda para la construcción de un sistema político (Tomassini, 2003).

Gráfico 1
Triángulo estratégico sobre valor público



Fuente: Elaboración propia a partir de Moore (1995).

La intervención pública surge de la atención a las necesidades de la ciudadanía que se expresa mediante los mecanismos de toma de decisiones sociales. Por lo tanto, la intervención pública tiene la esperanza de crear valor público porque su atención a ciertos temas públicos se deriva de objetivos gubernamentales relacionados con el compromiso de los representantes políticos.

Como primer paso de la gestión estratégica, los gestores públicos deben definir de manera sustantiva sus intervenciones en función de las metas que pretenden alcanzar, como las actividades que realizarán para tal fin. Moore (1995) llama a este proceso una descripción de la intervención pública, y su propósito es contribuir a la intervención pública bajo la aprobación pública y en un entorno más directo de su legitimidad política.

La descripción de la intervención pública incluye la definición sustantiva de los fines públicos que persigue, es decir, señalar qué problemas públicos pretende resolver, porqué es valiosa para la ciudadanía y concebir soluciones para tal fin. Este es el primer elemento necesario para lograr una estrategia organizativa sostenible que crea valor público. Debido a las fallas habituales en los procedimientos de la Administración pública, es necesario que los gestores definan de forma sustancial la intervención pública, lo que significa que deben definir los objetivos y soluciones alternativas. Sucede que el proceso político está sesgado por una serie de intereses especiales que distorsionan las necesidades reales de los ciudadanos, por otro, existe una ciudadanía permeada a la exigencia de sus necesidades para ser resueltas por las instituciones públicas.

Para buscar respuestas a dichas necesidades, los gestores públicos deben participar en el proceso de determinación de las necesidades de los ciudadanos.

Para ello, la decisión se centra en si el sector público debe atender dichas necesidades, si se deben producir ciertos bienes o servicios, o si es más apropiado que determinados actores en la sociedad los satisfaga. Según el rol que cada sociedad determine para el sector público, se resolverá la relevancia de si el sector de la gestión pública cumple con ciertos requisitos.⁴ Como ya se ha mencionado, los gestores públicos deben continuar el proceso de definición y defensa de la intervención pública, lo cual dependerá de las técnicas de análisis y evaluación de la economía, la estadística y la investigación operativa. Estos le permitirán realizar estos procesos mediante la generación de información valiosa, por medio del análisis y evaluación del valor a crear y de la relevancia de soluciones alternativas.

Luego, mediante las contramedidas pertinentes se deben generar nuevas y mejores oportunidades actuales y futuras, así como promover la consulta democrática libre para generar valor público. Sin embargo, cabe señalar que, aunque el valor público se realiza y se percibe fuera de la institución o procedimiento público, el valor público se desarrolla dentro de ello, pero no existe exclusividad en su existencia, sino que es necesario tomar en cuenta al beneficiario y a los actores involucrados en la solución de la situación o problema.

Los gestores públicos no solo utilizan estas técnicas de análisis y evaluación para la definición sustantiva de la intervención pública (que es el primer eje que constituye su gestión estratégica), sino que también las utilizan en la gestión política y operativa, por lo que debe realizarse de forma complementaria. En el proceso de definir las intervenciones públicas, las técnicas de análisis y evaluación que los administradores públicos pueden utilizar incluyen la evaluación de procedimientos, el análisis del costo-beneficio y el plano legal en el que se desarrolle la intervención para la garantía de los derechos sociales. A partir de estas tecnologías, los gestores públicos podrán defender y explicar las necesidades de la ciudadanía de cambio social expresadas de manera general con objetivos más concretos y factibles a lo largo del proceso político. Asimismo, los gestores públicos podrán identificar y probar las operaciones más relevantes realizadas para lograr los objetivos anteriores, ya que esto permitirá el establecimiento de acciones positivas o herramientas utilizadas para determinadas tareas o medios en situaciones similares.

Pensar de manera estratégica requiere que los gerentes presten igual atención a la intervención y a la definición sustantiva del valor creado por la gestión operativa y la política, es decir, integrar estos puntos de vista, mismos que representan pruebas y determinan las condiciones necesarias para crear valor público. Si no se supera uno de ellos, “se olvidarán algunas consideraciones importantes sobre la creación de valor” (Moore, 1995, p. 119), lo que dificultará la producción. En algún momento, los gestores públicos pueden configurarse mediante:

4 Es una de las principales cualidades que Moore (1995, po. 45) concede a los gerentes o directivos públicos como “estrategas en lugar de técnicos”.

- La concentración única en la definición de medidas de intervención por medio de las políticas públicas solo en el proceso de desarrollo, es decir, productos, bienes o servicios que puedan resolver problemas en la sociedad. Esta intervención no se apoya en intereses políticos y no toma en cuenta la participación de otros actores sociales o políticos una vez esta definida la política.
- Evaluar solo un tema público a partir de un área específica, así funciona desde lo político con el apoyo de la ciudadanía. Su asesoría técnica no es suficiente para resolver el tema público discutido, ni siquiera implementarlo. Es fundamental mejorar la función de gestión del gestor público, al potenciar así su rol, permitiéndole analizar el entorno político y operativo de su organización para descubrir oportunidades de generar valor público.

Por tanto, dado que no existe un derecho de control, sino que se requiere la participación de otros participantes, la función política como parte de la gestión estratégica de los gestores públicos es un trabajo persuasivo (Benington, 2011). El valor público dinamiza y potencia las capacidades tanto de los ciudadanos como de los actores involucrados; se genera en torno a la forma en que dichos actores resuelven de manera activa y conjunta los problemas públicos. En este sentido, el caso de estudio que sigue a continuación tiene al propósito de evidenciar el valor público mediante la coordinación, acción e intervención ciudadana con actividades y resultados de la acción gubernamental. Con ello, se intenta superar los procesos formalistas que conceden legitimidad a los programas y acrecienten la participación tanto de los beneficiarios como actores involucrados en la solución de los problemas públicos.

3. Proyecto de Fortalecimiento de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento

El Proyecto de Fortalecimiento de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento de Tegucigalpa fue aplicado por la Alcaldía Municipal del Distrito Central, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los regidores de dicha alcaldía entre 2017 a 2019. Tuvo por objetivo fortalecer la capacidad institucional y mejorar la eficiencia y confiabilidad de los servicios de agua y saneamiento en ciertas zonas de Tegucigalpa. El área a intervenir tiene una población beneficiaria directa de 180 417 personas (de la red El Picacho), mientras que los beneficiarios indirectos son 231 536 hogares que están conectados al sistema (promedio 4,22 personas por hogar) (Alcaldía Municipal del Distrito Central, 2019). Este proyecto fue planteado bajo el modelo de valor público, al integrar procesos de la planificación, gestión de políticas, programación y ajuste presupuestario, seguimiento y evaluación, modernización institucional, transparencia y rendición de cuentas.

El proyecto contiene tres componentes principales: fortalecimiento y construcción de la Unidad Municipal de Agua Potable y Saneamiento (Umaps), mejora en la eficiencia de la red de distribución de agua y la gestión de proyectos sociales (Alcaldía Municipal del Distrito Central 2019). En este sentido, la orientación de cada componente es la siguiente:

Componente 1. La Umaps es responsable del traslado de las instalaciones de agua potable y saneamiento (APS), desde el Servicio Nacional de Acueductos y Saneamiento de Tegucigalpa (Sanaa) a la Unidad Municipal de Agua Potable y Saneamiento (Umaps) mediante:

- El establecimiento de la estructura gubernamental, responsabilidades, acciones y relaciones institucionales;
- El apoyo al establecimiento y la dotación de personal de los departamentos clave de la Umaps, que pueden incluir la formulación e implementación de políticas, manuales, herramientas y planes de operación y gestión para cada uno de estos departamentos y;
- Desarrollo e implementación de políticas de género para fomentar entornos laborales sin discriminación, incluido los puestos de alto nivel de toma de decisiones.

Componente 2. El propósito de la redistribución del agua es brindar servicios de suministro de agua doméstica en el área del proyecto para mejorar su eficiencia y confiabilidad, incluida la inversión en la planta de tratamiento de agua de la capital y el fortalecimiento de la seguridad de la presa Laureles, a excepción de la gestión de cuencas productoras de agua seleccionadas. Con esto son asegurados niveles adecuados de producción y tratamiento de agua, lo que aumenta el suministro de agua potable.

Componente 3. el componente de gestión de proyectos se apoya en el establecimiento de una Unidad de Implementación de Proyecto (PIU) para ejecutar el sistema de recomendación en línea, brindar asistencia técnica para formular una política de género para la prestación de servicios de agua y asistencia técnica internacional para apoyar los componentes del proyecto en la implementación técnica.

3.1. Identificación y análisis de actores

En el marco del proyecto se han identificado a grupos de actores (personas u organizaciones) que inciden o están involucrados de forma directa en las necesidades, problemáticas o riesgos asociados a todas las etapas del proyecto. Dentro de estos grupos, tal como lo establece la AMDC (2019), se encuentran actores con determinados niveles de influencia, entre ellos interesados, afectados y beneficiarios. La definición de su influencia se caracteriza por los niveles de participación en el proyecto, tal como se establece en la tabla que sigue a continuación, los actores interesados, quienes toman la iniciativa del aparato gubernamental para la realización del proyecto en el que su nivel de influencia se determina por el grado de intervención dentro del mismo; los actores afectados, quienes se encuentran condicionados en aspectos determinados por el proyecto; y, por último, los actores beneficiarios, quienes reciben y hacen propio los resultados del proyecto.

Además, los actores afectados son aquellos que se han visto condicionados en el servicio de agua potable y saneamiento, ya sea porque llevan la parte operativa del servicio o que se verán restringidos al mismo, por el proceso de reestructuración

y reordenamiento. Por último, los beneficiarios serán aquellos que han puesto en marcha el fortalecimiento del servicio, así como los grupos comunales (juntas de agua y patronato) de la ciudadanía para proveer el funcionamiento de agua potable y saneamiento a zonas que no habían llegado.

Tabla 1
Actores involucrados en el Proyecto de Fortalecimiento
de los Servicios de Agua Potable en Tegucigalpa

	Actor
Actores interesados	Gerencia de Evaluación del Riesgo (GER)
	Unidad Municipal de Gestión Integral del Riesgo (Umgir)
	Secretaría Municipal
	Organizaciones No Gubernamentales (ONG)
	Grupos religiosos
Actores afectados	Residentes usuarios del servicio legalmente conectados y clandestinos
	Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (Sanaa)
	Unidad de Gestión de Agua y Saneamiento Municipal (Ugasam)
	Dirección de Control y Seguimiento
	Unidad Coordinadora de Proyecto
Actores beneficiarios	Unidad Municipal de Agua Potable y Saneamiento (Umaps)
	Patronatos Pro mejoramiento
	Juntas de Aguas

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Alcaldía Municipal del Distrito Central (2019).

4. Programa de participación de partes interesadas

El programa es una herramienta que ayuda a determinar el nivel y alcance de actores involucrados en el funcionamiento del proyecto. La AMDC genera la implementación de políticas de participación y atención ciudadana y busca promover la integración de los principales actores identificados en el proceso de diagnóstico, planificación e implementación. Esta estrategia tiene por objetivo mantener a la AMDC como una institución transparente, que promociona los mecanismos que permiten a la ciudadanía participar de manera efectiva en el proceso de gestión y evaluación de resultados y acoger la participación y retroalimentación de otros actores. De igual manera, estas estrategias cuentan con participación técnica institucional en diferentes áreas de la Alcaldía.

4.1. Estrategia propuesta para la divulgación de información y consulta

El proceso de consulta se inició en la fase de preparación y continuó durante toda la ejecución del proyecto. En la etapa de preparación se conformó un equipo técnico con la Dirección de Control y Monitoreo, la Dirección de Gestión Comunitaria y Desarrollo Humano, la Unidad de Gestión Ambiental y la Unidad de Gestión Municipal de Agua Potable y Saneamiento. El Consejo de Gestión Comunitaria y Desarrollo Humano de la AMDC ha sido el enlace y responsable de liderar el proceso. Además, se establecieron mecanismos de participación ciudadana definidos para la consulta en la fase de preparación del proyecto, en la que se informaba a los diferentes actores del mecanismo de participación obtenido durante la fase de implementación en la fase de preparación. Es por esto que a continuación se presentan los mecanismos más importantes en los que las opiniones de los actores involucrados se tomaron en cuenta:

Fase de preparación: según la AMDC (2019) se estableció bajo los siguientes niveles:

- Cabildo abierto
- Entrevistas o reuniones con actores clave
- Publicaciones
- Fase de ejecución
 - Asamblea comunitaria o reuniones comunitarias
 - Entrevistas o reuniones
 - Publicaciones

En la etapa de preparación del proyecto se desarrolló a cabo una serie de reuniones y entrevistas con los principales actores, organizaciones nacionales y no gubernamentales y consejos abiertos que tienen interés directo en el proyecto. Posterior a ello, la AMDC realizó una serie de reuniones públicas en las que compartió el proyecto, el impacto en la sociedad, el plan de gestión ambiental como parte de las solicitudes del Banco Mundial (organismo financiador del proyecto), el plan de consulta y participación ciudadana y el sistema de quejas y reclamos.

En la **consulta y participación**, en gestiones y coordinación con la AMDC, se realizaron entrevistas con funcionarios de Gobierno Central y Gobierno Municipal de acuerdo con la agenda establecida con instituciones de Gobierno Central y las instancias de la AMDC. Además, se realizó el cabildo abierto, en el que un equipo técnico de la AMDC fue responsable de coordinar el proceso de consulta, lo que dio respuesta a las solicitudes de información de los participantes. El cabildo abierto es un espacio de diálogo e interacción entre la comuna municipal y autoridades de gobierno de la AMDC, amparado en la ley de Municipalidades de Honduras. Así, se capta las opiniones, necesidades o soluciones de los actores interesados y la población del municipio. Por ello, el cabildo es un mecanismo legítimo para la toma de decisiones y participación ciudadana.

Los procesos de gobernanza en red, si bien se han constituido en una base de participación, acción y ejecución de actores involucrados, la definición de competencias no ha sido clara en todo el proceso del proyecto debido a que no existen procesos estructurados en un manual operativo, pese a que han existido las condiciones técnicas y humanas para ello. En la fase de implementación, la AMDC ha instaurado un mecanismo de respuesta a quejas y reclamos para identificar posibles problemas o riesgos de la gente, grupos desfavorecidos, grupos subrepresentados y desfavorecidos durante el proceso de construcción, para asegurar que se obtengan los beneficios del proyecto.

5. Resultados y conclusiones

Se ha rescatado en este artículo no los resultados que ha tenido el proyecto de agua y saneamiento en Tegucigalpa en sus aspectos urbanos, técnicos o presupuestarios, sino en los elementos internos humanos y sociales que lo impulsan, como es la participación ciudadana y la generación de valor público. Se considera que el involucramiento y consenso de todos los actores que intervienen de diferentes formas en el proceso es clave para comprender la eficiencia y las oportunidades que el proyecto brinda.

Existe un fortalecimiento organizativo desde lo institucional (Alcaldía Municipal del Distrito Central) y ciudadano (cabildos abiertos) que genera interrelaciones y espacios de participación en la formulación del proyecto. Esto es vital, por un lado, para conocer de cerca las necesidades de la población involucrada, y, por el otro, que la institucionalidad se involucre aún más y tenga mejores herramientas para solucionar las necesidades en torno a la recolección, distribución, manejo y consumo del agua en las zonas cobijadas por el proyecto.

Para lograr esto fue necesaria la participación activa de todos los actores por medio de cabildos abiertos, así como la organización de los ciudadanos en asambleas comunitarias. Esto permite el involucramiento, tanto del Gobierno Municipal como de los ciudadanos, no solo en la acción sino también en los procesos de reflexión en torno al proyecto para revisar si de verdad es funcional y beneficia a los involucrados. Tal como lo menciona Moore (1995), esto es posible mediante el funcionamiento de un triángulo estratégico que otorga valor a esos bienes, productos o servicios en un contexto de redes.

Si bien, la gestión del proyecto de agua en Tegucigalpa es de reciente aplicación, puede verse la interacción y participación activa de los actores, lo que permite construir un modelo de valor público con base en los resultados que el proyecto ha tenido y tendrá a largo plazo, al tener en cuenta que tal interacción y participación es esencial. La participación de la alcaldía, sus agencias, miembros y las organizaciones cívicas locales son un elemento común del desarrollo del proyecto, que ayuda a fortalecer la capacidad local y la sostenibilidad de las acciones iniciadas por el plan de agua y saneamiento en el MDC.

El valor público como propuesta gubernamental en la aplicación de proyectos, políticos o programas sociales de gobierno, posee diversas características que inciden en el tipo de relación que va a tener la sociedad y el Gobierno. A la ciudadanía se le permite, por ejemplo, tener un espacio propio en el que dan a conocer sus condiciones de vida. Es el Gobierno el que debe escuchar estas dificultades y plantear soluciones y buscar salidas. Así, el Gobierno (sea central, entidad o municipalidad) debe ser como un actor que colabora en la reconstrucción de solidaridades, promoción de una cultura de derechos y expansión del bienestar, más allá de su labor como garante de las redes de protección y asistencia social para lograr una mejora en capital humano.

Es fundamental la existencia y ampliación del proyecto, no solo con el objetivo de reducir la pobreza, sino para asegurar la activación y promoción de capacidades de los beneficiarios como participantes mediante un esfuerzo integral de las instituciones gubernamentales y las familias beneficiadas. Es necesaria la incorporación de actores sociales del ámbito público o privado en la construcción de la agenda pública que generen nodos de relación, lo que da de esta manera una dimensión de corresponsabilidad y co-gestión a los procesos de gestión.

La comprensión del caso de estudio, desde una perspectiva teórica y empírica, es fundamental para el análisis de las capacidades de diversos actores en el espacio público para aportar soluciones en torno al problema público; de allí la importancia de políticas que estén cercanas al contexto de sociedades desiguales y carentes de recursos económicos y sociales. Se vuelve esencial la capacidad del Gobierno en la generación de redes, nodos y relaciones con los diversos sectores que conforman la sociedad, en pro de generar una corresponsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, no solo como demanda de los ciudadanos, sino, como una necesidad para impulsar el bienestar social.

Los procesos de participación son un marco para enriquecer el intercambio de ideas y necesidades entre actores e instituciones y situar la acción gubernamental en su momento y circunstancias. Se busca que la política impacte en la calidad de vida del sistema como un todo, mediante nuevas concepciones de cómo gobernar más allá de la idea de qué hay que gobernar. En este sentido, se centraliza al problema y se equipara actores del sector público frente al problema social, No solo es un contexto institucional, sino también es un contexto social con una creciente participación y diversas formas de participar.

Dicho valor, como categoría principal de la presente investigación, es un valor público cuyas raíces se encuentran en el modelo de gestión privado. Sin embargo, es de reconocer que el valor público no solo se trata de la consideración de lo valioso, ya que también se trata del potenciamiento de las capacidades de los individuos por medio de productos, bienes o servicios que propicien espacios de bienestar y desarrollo, de manera individual y colectiva.

El valor público es un desafío, no solo para el Gobierno y las instituciones sino para la ciudadanía en su conjunto, ya que insta a participar en conjunto

para asumir responsabilidades en beneficio del común El papel del Gobierno en la sociedad es esencial para la construcción de leyes, reglas o procedimientos, al tiempo que es proveedor de servicios y de la red de seguridad social. También como un creador de valor público y un moldeador activo de la esfera pública (política, económica, social y cultural).

El valor desde una concepción de lo público permite establecer desafíos de eficiencia, responsabilidad, equidad y capacidad para señalar una fuerza motivacional que no depende de reglas o incentivos para impulsar un cambio en el sector público. Se basa en una visión con una amplitud sobre el papel de los actores involucrados, que permita tener un mayor conocimiento de los problemas sociales para la entrega de servicios que, desde lo público, potencien y prioricen las capacidades de los individuos, así como de sus posibles soluciones en pro de su desarrollo colectivo.

En el marco del proyecto, el papel de los actores involucrados va en pro de los derechos sociales: educación, salud, protección de la niñez, seguridad, creación de empleos, etc. Por tanto, el valor público, si bien no es el pilar del Gobierno para solventar todos los problemas sociales, enarbola mecanismos, técnicas y acciones que fortalecen el aparato gubernamental para adaptarse a las condiciones sociales de la población. Esta participación no se orienta solo a la entidad que establece las reglas o que proporciona los servicios, sino al ciudadano como creador de valor público y activo participante de la esfera pública.

El valor público implica la posibilidad de alcanzar una forma de vida apegada a formas de diálogo, deliberación y persuasión que son fundamentales para identificar el desempeño de las instituciones responsables de la administración en el plano público, se inscribe como un concepto que sigue fases direccionadas al constante mejoramiento de vida, pues refleja una calidad institucional para atender problemas por medio del diseño e implementación de políticas públicas con un proceso de retroalimentación y diálogo entre Gobierno y sociedad, fundamental en el rol del ciudadano.

Tegucigalpa ha transitado de manera reciente por políticas y programas sociales que generan condiciones de bienestar, esto ha permitido ir más allá, pues no se trata de políticas, programas o proyectos asistencialistas, sino de la consolidación de los derechos sociales de los receptores del programa. Por último, se pasa de una concepción del beneficiario al rol del participante activo en el que se suprime el carácter utilitarista del beneficio.

6. Referencias bibliográficas

- Alcaldía Municipal del Distrito Central (2019). *Proyecto de mejoramiento de los servicios de agua potable de Tegucigalpa*. Tegucigalpa: Alcaldía Municipal del Distrito Central.
- Alford, J. (2008). The Limits to Traditional Public Administration, or Rescuing Public Value from Misrepresentation. *The Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 357-366.
- Baltodano, M. (2002). *Democratizar la democracia: el desafío de la Participación Ciudadana*. Managua: Ediciones Graphic Print, S. A.
- Benington, J., & Moore, M. (2011). Public Value in Uncertain Times. *Public Value in an Age of Austerity and Complexity Conference*. Warwick: University of Warwick.
- _____. (2011). *Public Value Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 846-860.
- Dagnino, E., Olvera, A., y Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Duverger, M. (1980). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barceloma: Editorial Ariel.
- Gains, F., & Stoker, G. (2009). Delivering “Public Value”: Implications for Accountability and Legitimacy. *Public Administration*, 62(3), 438-455.
- Holcombe, R. (1997). Una teoría sobre la teoría de los bienes públicos. *Review of Austrian Economics*, 3-32.
- Jorgensen, T., & Bozeman, B. (2007). Public Values: an Inventory. *Administration and Society*, 39(3), 354-381.
- Karunasena, K. (2012). *An Investigation of the Public Value of e-Government in Sri Lanka*. College of Business, School of Business Information Technology and Logistics. Melbourne: RMIT University.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating public value: An analytical framework for public service reform*. London: Strategy Unit.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. London: Harvard University Press.
- O’Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366.
- Olvera, A. (2008). *Ciudadanía y democracia*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.
- Rawls, J. (2002). *Justicia como equidad*. Madrid: Paidós.
- Rhodes, J., & Wanna, J. (2009). Bringing the Politics Back-in: Public Value in Westminster Parliamentary Government. *Public Administration*, 87(2), 161-183.
- _____. (2008). Stairways to Heaven: A Reply to Alford. *The Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 367-370.

- _____ (2007). The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406-421.
- Schedler, A. (2016). *La política de la incertidumbre en los regimenes electorales autoritarios*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- _____ (1986). Los tontos racionales: una crítica de los fundamentos conductistas de la teoría económica. *Filosofía y Teoría Económica*, 172-217.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Talbot, C. (2009). Crafting Public Value. *Public Governance Journal for Public Management*, 6-10.
- Uvalle, R. (2011). Estado de derecho y democracia. En V. Peña (coord.), *A una década, temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.

