

## Presentación

### Agua y Desarrollo en América Latina: por una democracia sustantiva en la gestión del agua y sus servicios

JOSÉ ESTEBAN CASTRO, MIGUEL LACABANA pp. ix-xv

Este dossier de *Cuadernos del Cendes* tiene como objetivo contribuir a fomentar la investigación, la enseñanza y el debate académico y político en las ciencias sociales en relación con los vínculos existentes entre la gobernabilidad y la gestión del agua con los procesos de desarrollo. Este es un campo extremadamente amplio y por lo tanto en esta ocasión nos hemos concentrado en una de las áreas de mayor relevancia temática y política: los servicios esenciales de agua y saneamiento. En este sentido, todos los artículos incluidos en el dossier están basados en resultados de dos proyectos de investigación sobre el tema, uno de ellos terminado a fines de 2004,<sup>1</sup> y el segundo finalizando al momento de escribir este texto.<sup>2</sup>

Uno de los ejes temáticos centrales que abordamos se refiere a la necesidad de recuperar la dimensión histórica en la investigación social y el presente tema nos ha ofrecido una excelente oportunidad para emprender esta tarea. Cuando reflexionamos sobre la gestión de los servicios esenciales de agua y saneamiento en el mundo occidental durante los últimos dos siglos— identificamos una evolución cíclica en que los sistemas de gobernabilidad en el sector han fluctuado, a grandes rasgos, entre dos situaciones polares: el modelo de «servicio privado no regulado»<sup>3</sup> y una serie de modelos que puede agruparse provisionalmente bajo el nombre de «servicios bajo control público». Una tercera forma de gobernabilidad sería la de «servicios con control social» o «control ciudadano», aunque cabe aclarar que las iniciativas que podrían clasificarse bajo esta denominación son en

<sup>1</sup> Castro, José Esteban, coord., (2001-2004). Barreras y condiciones para la participación de la empresa y el capital privados en los servicios de agua y saneamiento en Latinoamérica y África: A la búsqueda de la sustentabilidad económica, social y ambiental (Prinwass) (<http://users.ox.ac.uk/~prinwass/>), Comisión Europea-5to Programa Marco, INCO-DEV, Contrato PL ICA4-2001-10041. Oxford, Universidad de Oxford.

<sup>2</sup> Dávila Julio y Adriana Allen, coords. (2003-2005). Service Provision Governance in the Peri urban Interface of Metropolitan Areas. Development Planning Unit. University College of London (<http://www.ucl.ac.uk/dpu/pui/research/current/governance/index.html>).

<sup>3</sup> Preferimos utilizar el concepto de «privado no regulado» al de «libre mercado», dado que el segundo implica que hay competencia entre proveedores en un mercado, cuando en la práctica lo existían monopolios privados que operaban en ausencia de sistemas de regulación de precios, de calidad, o de impacto social (impacto social de las tarifas, impulso a la extensión de las redes para incorporar nuevos usuarios, etc.).

general de alcance más limitado, en el sentido de estar circunscritas a experiencias de escala relativamente pequeña, ya sea en términos territoriales o del tamaño de la población involucrada, y en general muy recientes, como es el caso de la gestión participativa en el nivel municipal en algunas ciudades de Brasil desde fines de la década de los ochenta y más recientemente la experiencia venezolana.<sup>4</sup>

Pueden distinguirse claramente algunas fases históricas caracterizadas por esas fluctuaciones: una primera fase con fuerte predominio del modelo de «servicios privados no regulados», que comienza alrededor de fines del siglo XVIII en Inglaterra y luego se extiende por diferentes medios a otros países incluyendo América Latina. Una segunda fase, que a grandes rasgos comienza a fines del siglo XIX y perdura hasta la década de los ochenta, en la cual los sistemas de gobernabilidad de estos servicios en la mayoría de los países occidentales se organizan sobre la base de un fuerte control estatal con tendencia a la centralización. Finalmente, una tercera fase iniciada en los años ochenta que se caracteriza por una creciente confrontación con el modelo predominante de «servicios con control público» por parte de distintas formas sociales —frecuentemente con agendas incompatibles entre sí— que pujan por la «descentralización», la «desestatización», la «privatización» o la «democratización» y sus diversas combinaciones, del sistema de gobernabilidad en el sector. Veamos brevemente algunas características de estos modelos de gobernabilidad.

En perspectiva histórica, y desde el punto de vista del progreso material en el acceso a los servicios, el modelo de gobernabilidad centrado en el control público estatal significó un enorme avance con respecto a la fase caracterizada por servicios privados no regulados, incluso en el caso de los países periféricos, aunque en éstos el modelo no logró garantizar la universalización de los servicios y continúa adoleciendo de enormes fallas. Ahora bien, desde el punto de vista de la gobernabilidad debe destacarse el carácter profundamente autoritario asumido por este modelo en términos generales. En este sentido, si bien la gestión de los servicios de agua y saneamiento por parte de burocracias públicas especializadas y centralizadas permitió avances significativos como la elevación de los estándares de calidad y la universalización del acceso en/de los países desarrollados, con la consecuente erradicación de enfermedades asociadas con la pobreza y la falta de acceso a servicios esenciales; por otra parte dicha gestión se convirtió progresivamente en un reducto reservado a los expertos técnicos, en particular los ingenieros, y se caracterizó por un creciente aislamiento de los sistemas con respecto a los mecanismos de monitoreo y control ciudadano. Inclusive en condiciones democráticas de gobierno, en gran medida

---

<sup>4</sup> Dada la brevedad y enfoque de este texto sólo abordaremos los dos primeros modelos. Sin embargo, existe una larga historia, poco reflejada en los debates técnicos y políticos predominantes, de organización voluntaria y cooperativa de servicios de agua y saneamiento especialmente en pequeñas ciudades y zonas rurales en muchos países, incluyendo América Latina, que merecen mayor atención.

ausentes durante el siglo XX en extensas regiones de América Latina, el creciente grado de especialización requerido por la gestión de esos servicios y la tradición de organización jerárquica de las empresas contribuyó a desarrollar instituciones cerradas al escrutinio y al control ciudadano. De este modo, el enfoque que caracterizó a la gestión pública de servicios esenciales durante la mayor parte del siglo XX puede describirse como un distanciamiento con respecto al usuario, al ciudadano, a quien no se le permitía el derecho de conocer y auditar el funcionamiento de los sistemas y, en buena medida, ni siquiera el derecho a defenderse de los abusos cometidos por las autoridades y los servidores públicos. En las palabras apropiadas de un estudioso del tema, esta actitud prevaleciente en la gestión pública de los servicios esenciales puede resumirse en el lema «deje el problema para los expertos». <sup>5</sup> Entre otras consecuencias de la alienación del ciudadano común resultante de este modelo pueden identificarse, por una parte, la falta de control social y democrático, desde la perspectiva de los derechos y, por otra parte, desde la perspectiva de las responsabilidades ciudadanas, una creciente apatía de los usuarios conectados a estos servicios, <sup>6</sup> quienes con el tiempo llegaron a dar por sentado que tener acceso al agua y al saneamiento en red, con abastecimiento abundante, permanente y a muy bajos precios, es un hecho irreversible y garantizado, lo cual fomentó en muchos sectores una cultura del desperdicio y de la falta de cuidado en el uso y manejo del agua, a la vez que una ignorancia generalizada en relación con el impacto que la provisión de estos servicios tiene sobre los ecosistemas. <sup>7</sup> En conexión estrecha con este problema, y especialmente en el caso de los países capitalistas periféricos, los servicios básicos se convirtieron frecuentemente en un mecanismo de control político clientelar de la población, en el cual se intercambia el acceso a los servicios por el apoyo político, ejemplos de lo cual pueden identificarse tanto en condiciones de dictadura como en condiciones de democracia electoral.

Como señalamos anteriormente, desde fines de los años ochenta puede identificarse una nueva fase en la confrontación histórica entre modelos de gobernabilidad alternativos en el sector de los recursos hídricos y de los servicios de agua y saneamiento. Esta nueva etapa se caracteriza por una profundización de conflictos pre-existentes en torno al modelo predominante de «servicios con control público», entre los cuales es necesario establecer cierta diferenciación ya que se trata de una confrontación llevada a cabo por una diversidad de formas sociales, que en el nombre de políticas tales como la «descentralización», la «desestatización», la «privatización, o la «democratización» buscan reorganizar,

<sup>5</sup> Dryzek, John (1997). *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*. Oxford, Oxford University Press.

<sup>6</sup> Nos referimos aquí principalmente a los usuarios en áreas urbanas, conectados a redes formales de agua potable y cloacas.

<sup>7</sup> Lamentablemente, este hecho ha sido utilizado por algunos sectores para justificar políticas regresivas, como el retorno del modelo basado en monopolios privados no regulados fomentado desde fines de la década de los ochenta.

refundar y re-dirigir el sistema de gobernabilidad en esta esfera de la actividad social sobre la base de principios y valores frecuentemente incompatibles entre sí.

En este sentido, desde la década del ochenta, producto de una serie de procesos que no podemos discutir aquí en detalle,<sup>8</sup> el modelo de servicios con control público pasa a ser crecientemente cuestionado desde distintas posiciones. Para simplificar el argumento enfatizaremos dos grandes movimientos, aunque en la realidad se trata de un universo mucho más complejo y rico en términos de los principios y valores que orientan los modelos de gobernabilidad en confrontación. Ambos movimientos se orientan a buscar una reformulación de los fines y valores que orientan el desarrollo social, así como también de los arreglos institucionales y de poder involucrados en la prosecución de esos fines que constituyen la esencia de la gobernabilidad.

Por una parte, puede identificarse un primer movimiento que busca la democratización del Estado e intenta subordinar las instituciones públicas al control social ejercido por los ciudadanos, en diferentes formas, pero fundamentalmente en la búsqueda de lo que denominamos el ejercicio sustantivo, no meramente formal, de la ciudadanía. Por otra parte, se puede establecer la existencia de un segundo proceso que tiende a desmontar los sistemas públicos de servicios, reducirlos en su escala y su alcance, transferirlos de la esfera del control público a la del control «privado» en sus diferentes modalidades y refundar el sistema de gobernabilidad sobre principios de mercado anulando el carácter de «derecho social de ciudadanía» asociado históricamente con la noción de acceso universal a los servicios esenciales. Entramos ya en un terreno más familiar para el lector ya que estas son, a grandes rasgos, las características que asume la confrontación de fuerzas sociales en el sector del agua y en la provisión de los servicios de agua y saneamiento desde de la década de los ochenta en el nivel global y en América Latina en particular.

En relación con esto, cuando examinamos las confrontaciones entre modelos de gobernabilidad que han tenido lugar desde los años ochenta, no solamente en el sector del agua y el saneamiento, nos encontramos que existe un fuerte avance del segundo movimiento, que ha permitido que los principios mercantiles pasen a tener un rol dominante en relación con el funcionamiento del Estado y de la sociedad. Estos principios y valores han tomado precedencia al punto que en muchos países menos desarrollados el Estado y la sociedad civil son incapaces de ejercer un rol que contrabalancee y tenga un mínimo de control sobre las actividades privadas, lo cual se evidencia, por ejemplo, en la

---

<sup>8</sup> Algunos de estos procesos, quizás los más relevantes, poco tienen que ver con la gestión del agua y del medio ambiente en general, pero han tenido un impacto probablemente irreversible sobre el sector. Nos referimos, por ejemplo, a las políticas de liberalización, desregulación y privatización promovidas en el contexto del así llamado Consenso de Washington desde fines de la década de los ochenta, que han tenido un fuerte impacto en el sector. Consideramos algunos aspectos centrales de estos procesos en otros trabajos citados.

ausencia y/o debilidad extrema de los sistemas regulatorios en las experiencias de participación privada recientes en los servicios de agua y saneamiento en países como Argentina (Azpiazu *et al.*), Brasil (Vargas)<sup>9</sup> y México (Torregrosa *et al.*) entre los casos examinados en este dossier. Aunque algunos países como Brasil y México han logrado resistir notablemente el empuje privatizador en los servicios de agua y saneamiento si los comparamos con Argentina, el avance del movimiento que busca profundizar la democratización del Estado y refundar la gobernabilidad de estos servicios sobre los principios y valores universalistas sigue confrontando enormes obstáculos, que pueden agudizarse si se da una consolidación de las estrategias macroeconómicas de carácter claramente neoliberal que prevalecen internacionalmente.

Reconociendo las limitaciones de los regímenes centrados en el Estado y en el mercado, el artículo de Allen *et al.* adopta un enfoque sociedad-centrado a partir de la evidencia de los múltiples arreglos institucionales encontrados en cinco estudios de caso en tres continentes, resaltando aquellos enraizados en las prácticas como una opción frente a la carencia del servicio. El caso Venezuela (Lacabana y Cariola) representa claramente un nuevo paradigma para la provisión del servicio donde la participación ciudadana va más allá de los postulados de eficiencia de la gestión pública que caracterizaron el modelo centrado en el mercado. El control ciudadano, la participación en el diseño y la toma de decisiones contribuyen a desarrollar la corresponsabilidad y la construcción de ciudadanía social en las comunidades en el marco de un régimen de agua democrático de colaboración público comunitario.

En el caso de Bolivia, tal como lo reseña Carrillo, el fracaso del intento de imponer un régimen de agua centrado en el mercado con base en la privatización del servicio sin tomar en cuenta los elementos culturales y la imposibilidad de la población de pagar tarifas incompatibles con sus ingresos, introdujo un componente de inestabilidad política que ha trascendido el servicio en sí mismo para transformarse en una cuestión de Estado.

El artículo de Castro argumenta que es necesario identificar los principios prevalentes que orientan el funcionamiento social: ¿Qué modelo de sociedad se expresa en las

---

<sup>9</sup> Uno de los editores, José Esteban Castro, desea expresar sus reservas acerca de algunos aspectos del trabajo de Vargas en este dossier. El artículo presenta diferencias significativas en la interpretación de la evidencia recogida en los estudios de caso del proyecto Prinwass con respecto a las conclusiones generales de éste. En particular, el editor no quedó satisfecho con las explicaciones de Vargas acerca de las diferencias que existirían entre los casos brasileños estudiados por él y el resto de los casos cubiertos en el proyecto, particularmente Buenos Aires y Tucumán en Argentina, Cochabamba en Bolivia, y Aguascalientes en México. En la opinión del editor, Vargas no fundamenta adecuadamente su declaración repetida en varios pasajes de su artículo, según su visión será difícil alcanzar las metas de universalización de los servicios de agua y saneamiento «sem uma contribuição substancial, ainda que minoritária, de investimentos privados» (parte final de la sección 1 y en las secciones 2 y 3). Esta afirmación está en franca contradicción con los resultados del proyecto Prinwass, que demostró en los casos estudiados que la inversión privada fue insignificante o inexistente, hecho que las propias empresas privadas involucradas han reconocido. Vargas no aclara por qué el caso de Brasil constituiría una excepción a la regla que justifique su afirmación, y tampoco ofrece evidencia para sustentarla.

metas, los valores y los medios empleados para alcanzar esas metas con relación al agua y sus servicios? Por ejemplo, en el año 2002 un departamento de las Naciones Unidas declaró el acceso al agua, sus servicios esenciales y el saneamiento como un derecho humano fundamental.<sup>10</sup> Desde una cierta perspectiva decimos que este paso representa una reafirmación de vertientes culturales universalistas, que rechazan las formas más extremas del mercantilismo y del neoliberalismo como principios ordenadores del sistema social. En este sentido, existe una tensión fuerte entre los valores y el ideal de sociedad expresados en esta declaración y aquellos encarnados en el modelo privatista que se ha venido impulsando globalmente desde los años ochenta. En el centro de esa tensión se colocan los temas cruciales de la gobernabilidad democrática y la democracia substantiva.

En el modelo de gobernabilidad centrado en el mercado que se ha venido instalando desde los años ochenta, la noción de participación ciudadana, un componente clave de la gobernabilidad democrática, tiende a entenderse como obediencia esperada a decisiones ya tomadas con antelación. Aspectos cruciales del ejercicio de los derechos ciudadanos esenciales, tales como el derecho a decidir quién, cómo y para quién se gobierna, quedan fuera de consideración. Por ejemplo, en el caso del agua y de los servicios de agua y saneamiento, el ejercicio de los derechos políticos de ciudadanía incluye decidir sobre quién debe gobernar esos bienes y servicios, cómo se los debe gobernar y para quién, es decir, para el beneficio de quién. Estos son elementos cruciales, y en verdad elementales, de la gobernabilidad del agua y sus servicios. Sin embargo, el modelo dominante tiende a agravar la ya existente indefensión ciudadana con relación al control y acceso a los bienes y servicios esenciales mediante el intento de convertir— esos bienes y servicios en mercancías, que no requieren ciudadanos sino sólo consumidores. Participación, en este modelo, es equivalente a obediencia y voluntad de pago.

No sorprende que la desobediencia civil a estas políticas y la radicalización de las formas substantivas de participación se hayan constituido en formas generalizadas de la lucha por la democratización del Estado y de la sociedad que caracterizan el segundo movimiento, particularmente en América Latina.<sup>11</sup> El impulso de un modelo de gobernabilidad social centrado en la predominancia de los principios mercantiles ha contribuido

---

<sup>10</sup> Debe destacarse que, al momento de escribirse esta introducción, no existe consenso en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas sobre este carácter de derecho humano fundamental otorgado a los servicios esenciales de agua. Organización de las Naciones Unidas (2002), «*The Right to Water* (articles 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights)», Nueva York: ONU disponible en: <http://www.citizen.org/documents/ACF2B4B.pdf>. Organización Mundial de la Salud (2003), *El Derecho al Agua*, Ginebra: OMS, disponible en: [http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/rightwater/es/](http://www.who.int/water_sanitation_health/rightwater/es/).

---

<sup>11</sup> Castro, José Esteban (forthcoming 2005). *Water, Power, and Citizenship. Social Struggle in the Basin of Mexico*. Houndmills, Palgrave-Macmillan. Castro, José Esteban (2005b). «Águas disputadas: regimes conflitantes de gobernabilidade no setor dos serviços de saneamento», en Ladislao Dowbor y Renato Tagnin, eds., *Administrando a Água como se Fosse Importante: Gestão ambiental e Sustentabilidade*, pp. 47-59, Sao Paulo: Senac Editora.

a exacerbar las condiciones existentes de desigualdad y polarización social, no solamente en los países menos desarrollados. La necesidad de introducir principios de racionalidad económica para mejorar la gestión de los recursos y los servicios de agua y saneamiento ha sido confundida con la introducción de la racionalidad mercantil, que a diferencia de la primera invierte el orden de los valores y transforma en fin lo que debería ser el instrumento. En este modelo, la sociedad debe garantizar las condiciones de la ganancia privada y no la iniciativa privada contribuir al alcance de las metas colectivas. A pesar de la retórica democrática y participativa que suele adornar los programas de reforma del sector público, el análisis de las prácticas concretas derivadas de esos programas permite identificar los trazos de una cultura fundada en el principio de exclusión. Sin embargo, las formas sociales de carácter más universalista suelen atravesar campos políticos e ideológicos en gran medida irreconciliables cuando lo que está en juego son elementos esenciales de la supervivencia humana, como el acceso a satisfactores vitales como el agua y los servicios esenciales.

Estas formas sociales han cobrado cierta fuerza en vista de la descomposición del consenso neoliberal predominante desde la década de los años ochenta y han promovido la redefinición del rol del Estado y la consolidación de regímenes de gobernabilidad participativos. Aunque estos procesos tienen todavía un alcance limitado en el tiempo y en el territorio, tienen la capacidad de movilizar el apoyo ciudadano y ofrecen soluciones concretas a la deuda social acumulada con relación a la gestión del agua y de sus servicios esenciales. Del triunfo de estas formas sociales universalistas depende que logremos alcanzar la utopía de una gobernabilidad democrática sustantiva del agua y de sus servicios.

New Castle-Caracas, agosto 2005