

## **Gestión de agua potable y participación ciudadana: desafío y límites \***

**Marcos Medina**

### **1. Introducción**

En la cumbre de Río de 1992 se establecieron los principios de la agenda 21 que propicia un enfoque de participación y organización comunitaria para proveer nuevas estrategias participativas en que la comunidad (residentes, usuarios, instituciones públicas y privadas, empresas y negocios locales) es llamada a la generación de consensos a partir de una visión común sobre el futuro deseado para la comunidad de un territorio determinado. El principio detrás de esta apuesta por la participación comunitaria es el de la búsqueda de equilibrios entre los diversos intereses del desarrollo; de la empresa, el medio ambiente y la comunidad.

La creación de la conciencia ciudadana y colectiva fundada en valores y acuerdos colectivos respecto de temas de interés como es el caso de la provisión de servicios, de la protección ambiental y en particular del manejo y gestión del recurso hídrico constituye en estos casos una herramienta para la promoción el desarrollo.

En el trabajo analizaremos los límites y las oportunidades de aplicación de las recomendaciones del capítulo 18 de la Agenda 21 en materia de participación ciudadana en la gestión del agua potable en Argentina a la luz del proceso de privatización y los conflictos de gobernabilidad surgidos en la prestación de este servicio público.

El análisis se desarrollará en el contexto marcado por el vaciamiento de los ámbitos tradicionales de decisión, y a la obstrucción de los canales de participación y debate. El mismo se desarrollará en base a los aportes teóricos que ponen de manifiesto luchas contra la despolitización de la sociedad y la falsa legitimación -a través del voto- de los partidos que copan las estructuras estatales y la búsqueda de nuevos espacios desde los cuales plantear soluciones a los problemas comunes. Esta búsqueda puede resumirse en dos expresiones cercanas a muchos autores -a veces arbitrariamente agrupados bajo el rótulo de republicanos-: el autogobierno, o al menos un férreo control sobre el mismo, y la virtud entendida como preocupación por lo común.

El análisis exhaustivo de esta nueva corriente excede los límites del trabajo, teniendo en cuenta la ingente cantidad de autores que se enrolan o son enrolados bajo este título<sup>1</sup> así como la variedad de enfoques que los mismos presentan<sup>2</sup>. A los efectos de este trabajo resaltaremos los aportes de esta corriente en pos del establecimiento de un espacio de democracia participativa y deliberativa en materia de gestión de agua potable.

### **2.- Ciudadanía y Participación**

No debemos olvidar que la esencia de la democracia radica en la participación de los vecinos en los procesos decisorios y de control de las condiciones públicas de relación social; y es, por tanto, sinónimo de autoorganización política de la sociedad. Habermas (1992). Esa participación debe ser consciente, voluntaria y permanente; independientemente de que sea directa o indirecta.

Preferencias de los ciudadanos expresadas a través de aplicaciones de valores (normas

sociales), educación cívica y mecanismos radicales de manifestación democrática, que supere la representación permitiendo mayor control sobre el poder y que permita combatir el riesgo de dominación por facciones (inclusive las mayorías), son los pilares sobre los que se asienta el republicanismo contemporáneo .Maynor (2003).

Para los republicanos, ciudadanía significa una serie de prerrogativas políticas y sociales exclusivas (distintas de los derechos liberales) que se manifiestan en una participación intensa en la vida política de la comunidad, y en la caracterización de la libertad como status Rivero(1998). En esencia, el autogobierno como libertad es uno de los principios más comprometidos de la postura republicana. La ciudadanía republicana se basa en la participación activa -directa o a través de los representantes- en todos los foros en los que se deciden los fines de la comunidad política, en cuanto a ciudadano co-responsable, libre, equitativo y solidario. Rubio Carracedo (2002).

Como señala Habermas (1992), para la concepción liberal, el status de ciudadano viene definido por derechos subjetivos que este tiene frente al Estado y a los demás ciudadanos. Como portadores de derechos subjetivos los ciudadanos gozan de la protección del Estado mientras persiguen sus intereses privados dentro de los límites trazados por la ley. Para el republicanismo, el status de ciudadano no viene definido por un esquema de libertades negativas de las que los ciudadanos pueden hacer uso como personas privadas. Los derechos ciudadanos, entre los que sobresalen los derechos de participación y comunicación política, son más bien libertades positivas. No garantizan la libertad respecto a coerciones externas, sino la participación en una práctica común, cuyo ejercicio es lo que permite a los ciudadanos convertirse en aquellos que quieren ser, en sujetos políticamente responsables de una comunidad de libres e iguales.

En efecto la participación para el republicanismo es central, sea que ella esté localizada en los procesos de toma de decisión o en el control sobre las decisiones tomadas en los ámbitos gubernamentales, en un contexto en el cuál estamos asistiendo al vaciamiento de los ámbitos tradicionales de decisión, y a la obstrucción de los canales de participación y debate.

Pero no debemos olvidar que existen posturas diferentes dentro del mismo republicanismo. La tradición aristotélica entiende que el ideal republicano marca su diferencia con el liberalismo en la defensa de una concepción positiva de la libertad y ponen énfasis en la participación política como intrínsecamente valiosa.

Así, Skinner (2004) afirma que si deseamos garantizar nuestra propia libertad individual, se desprende que debemos dedicarnos con el mayor tesón posible al servicio público y, por ende, a cultivar virtudes cívicas necesarias para la participación de la manera más efectiva en la vida política.

La participación, para la postura de Pettit (1999);,no es considerada un valor básico inmovible. La participación democrática puede ser esencial para la república, pero sólo porque resulta necesaria para promover el disfrute de la libertad como no dominación, y no por sus atractivos intrínsecos. Pettit (1999:114). El pueblo es entonces asimilado a la figura del fidecomitente, tanto individual como colectivamente, y el Estado el fiduciario, por eso la democracia directa puede a menudo convertirse en una cosa mala; en la tiranía de la mayoría.

En igual sentido Shapiro (1990) sostiene que un gobierno será democrático, un gobierno representará una forma de poder controlada por el pueblo, en la medida en que el pueblo, individual y colectivamente, disfrute de la permanente posibilidad de disputar las decisiones del gobierno.

Este republicanismo propiciaría una participación latente en el control de las decisiones pública y no en la formación de dichas decisiones basada en una participación activa como propician las posturas clásicas del republicanismo. Pettit (2004).

Como afirma Pettit (1999:243), el *demos* o pueblo que se gobierna a sí mismo puede marchar las más de las veces con el piloto automático puesto, permitiendo que la toma de decisiones públicas se realice de acuerdo con procesos rutinarios más o menos inescrutados. Lo que le hace gobernarse a sí mismo, lo que le hace democrático, es el hecho de que no está, quieras que no, sometido a esa pauta de toma de decisiones: el hecho de que sea capaz de disputar a voluntad esas decisiones y de que, según el resultado de esa disputa, según queden parados sus intereses y sus opiniones relevantes, sea capaz también de obligar a alterarlas .

Los republicanos intentarán diseñar instituciones que promuevan la discusión y el debate de la ciudadanía y se opondrán a los sistemas que fomenten el dictado de leyes basadas en pactos o negociaciones entre grupos de interés privado. Esto puede generar soluciones que impongan concesiones a un grupo de interés, tal vez no representado en la negociación, o fundadas en consideraciones inadecuadas, o que no responden a las consideraciones relevantes.

La participación política tiene una doble función: por un lado, se busca la participación ciudadana para garantizar el control de las instituciones y, por otro lado, es un vehículo que sirve para inculcar rasgos tales como la empatía, la virtud y el sentido de comunidad. La ciudadanía y los canales de expresión son parte del meollo del proceso político.

Como señala Del Águila (1996), todos los promotores de un sentido de democracia fuerte desde los griegos pasando por el renacimiento, y en la democracia de Tocqueville se ha resaltado la participación como un elemento intrínsecamente valioso. Para esta tradición, la participación es un valor clave de la democracia. Esa posición privilegiada se legitima en relación con tres conjuntos de efectos positivos:

- a) La participación crea hábitos interactivos y esferas de deliberación pública que resultan claves para la consecución de individuos autónomos.
- b) La participación hace que la gente se haga cargo, democrática y colectivamente, de decisiones y actividades sobre las cuales es importante ejercer un control dirigido al logro del autogobierno y al establecimiento de estabilidad y gobernabilidad.
- c) La participación tiende, igualmente, a crear una sociedad civil con fuertes y arraigados lazos comunitarios creadores de identidad colectiva, esto es, generadores de una forma de vida específica construida alrededor de categorías como bien común y pluralidad.

Sin embargo, algunos como Laporta (2001) han visto en el afán del republicanismo por resaltar el papel de la participación y deliberación ciudadana como motores en la construcción de una democracia diferente a los modelos tradicionales, ingenuidad e imposibilidad institucional para compaginar estabilidad, gobernabilidad con democracia, y también ilusiones no realizables para construir modelos deliberativos y participativos por la ausencia de ciudadanos reflexivos y maduros, conscientes de sus deberes cívicos y capaces de representar los intereses generales y no sólo los propios.

En áreas como, por ejemplo, como la del agua y potable y el saneamiento lo que se precisa para una realización efectiva de los programas -además de una regulación legal- es una serie de preferencias formuladas por los ciudadanos, basadas en principios y tamizadas por la educación. El principal desafío en este contexto es la consolidación de mediaciones institucionales capaces de encarar los problemas cotidianos con la participación de los ciudadanos, que planteen el problema de la desigualdad y busquen un bienestar para todos en pos de un umbral de igualdad necesaria para la convivencia democrática.

### ***3. Participación Ciudadana y los desafíos de una nueva institucionalidad en la gestión del agua potable.***

Como señala Brooks (2002), la gestión del agua potable, exige el desarrollo de instituciones que sean abiertas, bien informadas, participativas y responsables a los efectos de enfrentar los interrogantes como ¿Quién debe recibir y cuánto?; ¿A qué costo y a qué precio si lo hubiera?; ¿Cómo abordar la entrega de un servicio de costo adecuado a una población pobre?; ¿Quién decide y a través de qué procesos? ; ¿Qué características de la gobernabilidad tendrán más probabilidad de generar decisiones de gestión que sean justas, efectivas y ambientalmente sustentables?

Las mejores respuestas muchas veces incluyen, la aplicación de buena tecnología, pero como hemos señalado anteriormente ello no es suficiente. Es necesaria una política que promueva e institucionalice los ámbitos de participación multisectorial para la gestión sustentable de los servicios de agua. Esta política debe fomentar un proceso de toma de decisión que sea participativo y deliberativo. El debate como modalidad de intervenir en la toma de decisión está abierto a todos los que consigan argumentos para exponer, en cambio la negociación está limitada a quienes tienen suficiente poder para amenazar efectivamente a las otras partes.

La deliberación ayuda al desarrollo de una ciudadanía con capacidad de discernimiento político, promete ejercer un efecto positivo sobre la cultura común, en la medida que se vaya asentando la práctica de adoptar sólo aquellas decisiones que encuentran respaldo en razones públicamente aceptables.

En conjunto, como señala Gambetta (2001), la deliberación eficaz puede afectar a la calidad de las decisiones de cuatro maneras:

- a) Lograr que los resultados de las decisiones sean superiores en las calificaciones de Pareto al permitir mejores soluciones.
- b) Lograr resultados más equitativos en términos de justicia distributiva proporcionando

la mejor protección a las partes más débiles.

- c) Conducir a un consenso más amplio sobre cualquier decisión.
- d) Generar decisiones que sean más legítimas (incluso para las minorías).

La corrección normativa guarda un vínculo conceptual con la deliberación. Como hemos sostenido, para el republicanismo las decisiones que están basadas en procesos de pública argumentación permiten reconocer las mejores razones y descalificar las propuestas sustentadas en la fuerza o los intereses.

Ovejero (2001) resalta una serie de condiciones para asegurar el vínculo entre la corrección normativa y la deliberación. Por un lado las condiciones de virtud que se refieren a los procesos de deliberación y por otro lado las condiciones que intervienen en los procesos deliberativos. El autor señala las siguientes condiciones de virtud:

- a) se requiere que entre quienes deliberan no se puedan limitar la libertad.
- b) se requiere que quienes deliberen crean en lo que dicen, tengan un trato sincero con sus propias opiniones.

Ovejero propone una triple clasificación de las condiciones que intervienen en los procesos deliberativos:

a) condiciones referidas a la comunidad de deliberación:

- © independencia material entre los participantes.
- © mecanismos de ingreso en la comunidad.
- © requisitos de los participantes (racionales, respetuosos, con juicio independiente, etc.);

b) condiciones referidas a los procesos de deliberación:

- © posibilidad de réplica, ausencia de argumentos de autoridad,
- © publicidad de las razones,
- © garantía de acceso a la información, etc.;

c) condiciones referidas a la aceptabilidad de los resultados de la deliberación:

- © condiciones (epistémicas) que permiten reconocer una opinión como bien fundamentada (consistencia, precisión, compatibilidad con lo conocido, etc.)

Ahora bien, el proceso deliberativo con frecuencia se desvirtúa debido a la conducta estratégica e intimidadora, los problemas de la acción colectiva, y las preferencias adaptativas o disparidades de influencia política. Como resalta Ovejero (2002), los individuos en determinadas condiciones tienen preferencias adaptativas, sesgos de evaluación y errores cognitivos. También agrega el autor que no se está dispuesto a discrepar si la discrepancia tiene un costo, y que la dependencia dificulta la autonomía de juicio. Estas condiciones privan a la deliberación de su nexa con la racionalidad y las mejores elecciones.

### 3.1.-Algunos Principios Generales

La mayor parte de las experiencias y “mejores prácticas” destacadas en la literatura reciente sobre gestión de servicios ambientales urbanos señalan la necesidad de dotar a las autoridades locales de más autonomía y flexibilidad en la toma de decisiones, para permitirles liderar la institucionalización de las alianzas multi-sectoriales para la gestión sustentable de los servicios ambientales urbanos.

La dimensión “institucional” emerge como un aspecto esencial en la promoción de un cambio cultural e institucional en la praxis de planificación y gestión de los gobiernos locales. Se deben institucionalizar espacios innovadores para la participación social y la toma de decisiones.

Como afirman Kelly y Moles (2002) –sobre la base de una serie de estudios sobre el proceso de la Agenda Local 21 en diferentes ciudades—a través del fortalecimiento de relaciones y del establecimiento de confianza entre los diferentes sectores de la sociedad, se pueden construir estructuras organizacionales tentativas que permitan la colaboración de actores múltiples en la definición de objetivos sustentables en términos que puedan ser comprendidos por todos.

Como señala Brooks (2002), para ser exitosas, tanto la gobernabilidad como la investigación requieren de un sentido de alerta con respecto a las estructuras sociales, culturales y políticas de una comunidad –incluyendo muy en particular sus estructuras de poder.

En el análisis de los Consejos de vecinos en Chicago, la asociación Regional de Entrenamientos de Wisconsin y los presupuestos participativos de Porto Alegre Fung, y Wright (2002), han identificado cinco principios del rediseño institucional comunes a todas las iniciativas que buscan otorgar espacios de participación y deliberación que se enmarcan en los propósitos buscados por los postulados de la gobernabilidad ya que buscan conjugar una relación entre la sociedad, el Estado y las fuerzas del mercado.

Para estos autores los principios serían los siguientes.

#### 1) Orientación hacia la solución de los problemas.

En los procesos de rediseño institucional se deben adoptar estructuras de gobiernos adaptadas para solucionar problemas concretos. Una implicación del enfoque sobre problemas programáticos es que los grupos y agentes deben ser capaces de cooperar entre ellos y empezar a construir relaciones más amables, por medio de la solución de un limitado grupo de problemas comunes.

#### 2) Centralidad de la deliberación directa.

Se busca el establecimiento de una agenda y la solución de problemas a través de mecanismos deliberativos. Los individuos que participan en ellos forjan y transforman sus conocimientos acerca de que medidas contribuirán a sus objetivos a través de un continuo proceso deliberativo en la búsqueda en primer lugar del establecimiento de una agenda, y posteriormente las estrategias que mejor desarrollan la agenda. Este proceso está

caracterizado por la incertidumbre y obliga a los individuos a tomar como referencia en las decisiones adoptas anteriormente.

El proceso deliberativo puede afectar tanto el entendimiento individual tanto de los intereses como de las estrategias óptimas para satisfacerlos. En general, puede esperarse que cuando la gente ingresa a esta clase de procesos deliberativos tiene un mejor sentido de sus objetivos básicos, pero no de los mejores medios para alcanzarlos, y por eso, mucho del proceso se preocupa más por la discusión sobre como resolver problemas, que por los cursos alternativos de acción. Sin embargo debido a que los intereses son complejos, frecuentemente vagos y en la medida en que los individuos definen sus intereses en base al conjunto de variables de otros actores, las prácticas deliberativas pueden también afectar las formas en que las personas entienden sus propios intereses.

### 3) Eliminación de la división público - privada.

La nueva institucionalidad busca fusionar mediante una reconfiguración, los esfuerzos de los actores públicos (Estado) y privados (civiles y corporativos). En efecto se busca construir nuevas conexiones por un lado entre las instituciones democráticas formales de la democracia representativa y los grupos de intereses y por un lado con las esferas privadas de la economía y la sociedad civil.

Para los autores estas conexiones generarían las siguientes consecuencias:

- a) la inclusión de los ciudadanos y sus organizaciones en los esfuerzos deliberativos de las agencias públicas proporcionan información local sobre las condiciones e impacto de la acción del Estado y la hace más legítima.
- b) Conectando a las agencias públicas con el esfuerzo de las organizaciones ciudadanas, reviste a estas organizaciones con los recursos y la autoridad del Estado.
- c) La conexión de las agencias públicas con actores corporativos, proporciona mayor visibilidad a la acción de las empresas, agrupando recursos privados para destinarlos al bien público, bajo la expectativa de que tales acciones exhibirán la equidad que esperamos de las acciones públicas, más que de aquellas llevadas a cabo bajo las reglas del mercado.

Como se puede observar, a este análisis le falta la conexión entre los ciudadanos en las empresas privadas, salvo que se entienda que en este tipo de institucionalidad solo existan relaciones del Estado con los dos ámbitos o que no sean demasiado clara las conexiones entre la ciudadanía y los actores del mercado, o los beneficios de la misma.

### 4) Involucrar a la diversidad de grupos en el diálogo

En el marco de esta propuesta institucional se encuentran sectores de la sociedad acostumbrados a enfrentarse entre sí, como adversarios competitivos en diversas áreas. En este ámbito los diferentes grupos hostiles deben en forma tentativa cooperar en la búsqueda de fines comunes que serían incapaces de alcanzar a través de los mecanismos de competencia.

La diversidad grupos al interior esta propuesta institucional descansa en las siguientes consideraciones:

a) Estos esfuerzos públicos tratan probablemente con mayor justicia las desventajas, cuando la deliberación incluye una diversidad de voces, especialmente aquellas que en si misma se encuentran en desventaja.

b) La diversidad incrementa la posibilidad de descubrir soluciones efectivas, introduciendo perspectivas novedosas y facilitando el camino para su implementación en la medida en que si incluyen aquellos con poder para bloquear el proceso de decisión.

5) Transformación del aparato estatal en instituciones participativas y deliberativas.

Esta propuesta coloniza y transforman el Estado y las instituciones, en las que las burocracias administrativas y otras instituciones encargadas la solución de los problemas son restructuradas en espacios deliberativos. El poder para implementar los resultados de la deliberación proviene de la autorización del Estado remozado.

En este tipo de propuestas podemos encontrar elementos propiciados por el republicanismo. En efecto para la corriente republicana, la política es, ante todo, deliberativa, abarcando tanto los fines como los medios. La función de la política no es agregar preferencias individuales o alcanzar un equilibrio entre fuerzas sociales en conflicto. Es central aquí la idea de que los intereses privados no son ajenos a la política y deberían ser revisados a la luz de la discusión y el debate colectivo, teniendo en cuenta perspectivas alternativas e información adicional.

El republicanismo cree posible formar una voluntad común a través de la deliberación, no sobre todas las cuestiones, pero sí sobre algunos asuntos de justicia ineludibles. La deliberación es la esencia misma de la democracia, y la política consisten esencialmente en que los ciudadanos deliberen sobre lo justo y lo injusto.

En efecto, el punto de partida en una sociedad libre es el desacuerdo de preferencias o de convicciones, y no hay sino tres caminos para llegar a una decisión común: la *imposición*, que no es un procedimiento democrático; la *agregación* de preferencias o de intereses, que se suman en público y se sigue lo que decida la mayoría; o la *deliberación*, que pretende transformar públicamente las diferencias para llegar a una voluntad común. Una decisión apoyada por una mayoría y no por todos los involucrados en el conflicto puede ser muy parcial. La unanimidad tampoco es ideal, en buena medida por las necesidades reales de tomar una decisión en un tiempo limitado: la unanimidad como regla exclusiva conduciría indefectiblemente a la defensa del *statu quo*.

Esta situación lleva a valorar en el republicanismo el proceso de toma de decisión que comprende el momento de las propuestas, el intercambio de argumentos y justificaciones para avalarlas, el acuerdo entre las partes acerca de qué compromisos adquiere cada una para llevar a cabo lo que le corresponde y actuar conjuntamente.

Para la visión republicana, según Ferrara (2004), en el ámbito de la política concurren los siguientes factores :

- a) La existencia de un objeto en torno al cual deliberar, más que la existencia de intereses contrastantes entre los cuales encontrar compromisos.
- b) La existencia de un cuerpo deliberante, un sujeto de la deliberación de naturaleza colectiva.
- c) La existencia de un proceso deliberativo, en el que se intercambian y evalúan razones a favor y en contra de las diferentes alternativas.

Aparentemente en estos procesos de rediseño institucional se cumplen las bases de la igualdad política identificada por Ovejero<sup>3</sup> que hacen razonable concluir que hay que otorgar igual peso, igual voz, en las decisiones a todos, que todos han de disponer de los mismos medios para participar.

Para Fung, y Wright (2002) el rediseño institucional traería aparejado consecuencias positivas en términos de tres valores democráticos importantes:

- 1) Eficiencia.

El objetivo institucional de este rediseño es lograr los fines públicos más efectivamente que los arreglos institucionales anteriores a partir de las siguientes consideraciones:

- a) Este modelo convoca y da poder a los grupos de individuos cercanos a los sitios de acción.
- b) El proceso deliberativo tiene mayores probabilidades de generar soluciones superiores que aquellos procedimientos de agregación jerárquicos o menos reflexivos.
- c) Disminuyen el vacío de retroalimentación, la distancia y el tiempo entre la decisión, la acción, el efecto, la observación y la reconsideración, en la acción pública y crea un estilo ágil de acción colectiva que puede reconocer y responder rápidamente frente a erróneas estrategias.

- 2) Equidad.

Este rediseño generaría resultados más justos y equitativos en razón a los siguientes presupuestos:

- a) Proporciona acción pública efectiva a quienes no están acostumbrados a tenerla.
- b) Incluyen a individuos marginados usualmente excluidos de las decisiones públicas.
- c) Establece dinámicas deliberativas que generan decisiones razonadas.

- 3) Participación amplia y profunda

Estos procesos intentan involucrar a los ciudadanos corrientes en una significativa y sostenida participación. Se basan en el apoyo popular como fuente productiva central a partir del establecimiento de canales alternativos de comunicación con los representantes y posibilitan el ejercicio real del poder estatal por parte de los ciudadanos.

Este incremento de la participación generaría para los autores, el incremento de la calidad de la participación.

### **3.2.- Los lineamientos**

En esta línea la Agenda 21 propicia un enfoque de participación y organización comunitaria que provee nuevas estrategias participativas en que la comunidad (residentes, usuarios, instituciones públicas y privadas, empresas y negocios locales) es llamada a la generación de consensos a partir de una visión común sobre el futuro deseado para la comunidad de un territorio determinado.

El principio detrás de esta apuesta por la participación comunitaria es el de la búsqueda de equilibrios entre los diversos intereses del desarrollo; de la empresa, el medio ambiente y la comunidad. La creación de la conciencia ciudadana y colectiva fundada en valores y acuerdos colectivos respecto de temas de interés como es el caso de la provisión de servicios, de la protección ambiental y en particular del manejo y gestión del recurso hídrico constituye en estos casos una herramienta para la promoción el desarrollo.

En el capítulo 18 de la Agenda 21 en el área de Abastecimiento de agua potable y saneamiento, en consonancia con este postulado prescribe entre sus objetivos, dos cuestiones ligadas a la participación:

- Reformas institucionales para promover un criterio integrado, incluidos cambios en los procedimientos, las actitudes y la conducta, así como la plena participación de la mujer en todos los niveles de las instituciones del sector.
- Administración comunitaria de los servicios, con el apoyo de medidas para fortalecer las instituciones locales en su tarea de ejecutar y sostener los programas de abastecimiento de agua y saneamiento.

Resalta además el documento que *“una estrategia realista para hacer frente a las necesidades actuales y futuras consiste en establecer servicios menos costosos que puedan facilitar y mantenerse en el plano comunitario”*.

Entre las actividades para cumplir estos propósitos señala el documento:

- Mejorar el funcionamiento de las administraciones publicas en la ordenación de los recursos hídricos, y al mismo tiempo, reconocer plenamente el papel de las autoridades locales;
- Fomentar el aprovechamiento y la ordenación del agua basados en la participación, de manera que intervengan los usuarios, los planificadores y los encargados de la formulación de políticas a todos los niveles;
- Aplicar el principio de que las decisiones deben adoptarse al nivel más bajo que resulte apropiado, consultando al público y con la participación de los usuarios en la planificación

y la ejecución de proyectos relacionados con el agua;

- Apoyar y prestar asistencia a las comunidades para que administren sus propios sistemas sobre una base sostenible;
- Estimular a la población local, especialmente a las mujeres, a los jóvenes, a las poblaciones indígenas y a las comunidades locales, para que participen en la ordenación del agua;
- Vincular los planes hidráulicos nacionales a la ordenación comunitaria de las aguas locales;

En los postulados del documento se sugiere que en materia de agua potable es necesario dotar de alianzas multi-sectoriales que sustente una institucionalización liderada por autoridades locales más autónoma y flexible en la toma de decisiones.

Sin embargo podemos afirmar que los procesos de privatización han negado la posibilidad de generar espacios de participación. El nuevo modelo institucional presenta importantes escollos a la participación de los ciudadanos en la gestión y el control de los servicios de agua potable y saneamiento.

#### ***4. Privatización y sus consecuencias. La experiencia Argentina.***

En la década del noventa desde los organismos internacionales se postulado cada vez más al agua como un bien económico. Por otra parte la gestión del agua potable por empresas públicas de fuerte centralización fue criticada por su burocratización en la toma de decisiones en materia de explotación, uso y gestión de los recursos hídricos, por la aparición de políticas para el desarrollo del agua al servicio de estrategias nacionales e incluso expansionistas.

A esto debemos agregar las prácticas corruptas entre el Estado Central/ local, las organizaciones políticas y el mundo empresarial en la adjudicación de concesiones y contratos de gestión indirecta o mixta para diversos servicios de abastecimiento de agua.

Como consecuencia de las dos tendencias señaladas, en América Latina se han experimentado grandes cambios en las técnicas organizativas de gestión a partir de políticas implementadas por gobiernos de ideología neoliberal y la fuerte presión de los organismos multilaterales de crédito así como empresas privadas del sector.

Se propiciaron modificaciones en las formas de producir y suministrar los servicios, en los modelos de organizar y gestionar las empresas y en los niveles de exigencia de la demanda. Esto dio lugar a una profunda revisión de los roles del Estado y del Mercado, de las modalidades posibles de participación de la iniciativa privada y de los usuarios y, en general, del modelo de gestión asociado a la explotación.

El principal argumento que se sigue esgrimiendo es que los servicios de agua potable y saneamiento se encontraban atrapados en un "círculo vicioso de mala calidad" según el cual el intervencionismo político y la confusión de roles del Estado, generaban prácticas de

gestión ineficientes en las operadoras de los servicios y propiciaba niveles de tarifas bajos que no garantizaban la sostenibilidad de los servicios a largo plazo. Corrales (2002). Ambas prácticas repercutían negativamente sobre la calidad y cobertura de los servicios y reforzaban un mayor intervencionismo político.

Para lograr la ruptura de este círculo vicioso, se planteó la necesidad de la “desintervención política” o desestatalización de los servicios a través de tres instrumentos interrelacionados:

- a) Un nuevo marco legal que pautase la adecuada separación de roles y la creación de instancias regulatorias independientes
- b) una política y estructura de tarifas que garantice la sostenibilidad económico /financiera de los servicios
- c) La incorporación de operadores privados que puedan mejorar la eficiencia de los mismos y separar, suficientemente, la operación de los servicios de las funciones rectoras, reguladoras y controloras, del Estado.

Este proceso de Desestatalización traería aparejado para esta postura, una mejora sustantiva en la calidad y cobertura de los servicios, sustentado en un proceso de inversión liderado por el sector privado y en mejoras importantes en la eficiencia económico financiera de los operadores, al incorporarse la participación del sector privado como modalidad de gestión.

Tales mejoras garantizarían a los usuarios la obtención de servicios de calidad al menor costo posible. A su vez, la satisfacción de los usuarios y los canales que crea el nuevo arreglo institucional para su participación directa, reduce la necesidad, propensión y justificación de “los políticos” a intervenir en la operación y financiamiento de los servicios, reforzando la dinámica de transformación y creando un “circulo virtuoso de mejora de la calidad”.

Para otros autores como Petrella (2002), la desestatalización del agua no significa necesariamente, la privatización en forma de transferencia de la propiedad y el control a empresas privadas y postula la organización de una empresa de tipo cooperativo a la que se delega la explotación de un servicio público (una empresa que de verdad opere basándose en los principios cooperativos) como una alternativa al Estado y a la empresa privada capitalista. Para este autor la desestatalización del agua puede, por lo tanto adoptar formas que tiene muy poco en común con la privatización en el sentido del término tan difundido en la actualidad, e implicar un nuevo sistema de regulación y control que confíe la gestión integrada del agua a organismos públicos como comunidades locales, grupos de ciudadanos, redes urbanas o sociedades cooperativas.

En Argentina el proceso de privatización de los servicios públicos ha sido uno de los hechos más controvertidos de la historia reciente. Tal como lo señala Gordillo(1998) a partir de los años 90 el Estado deja de lado la regimentación de la economía y traspasa nuevamente a la actividad privada ciertas funciones que el mismo Estado quitó de la esfera del mercado un siglo antes en el ámbito de los servicios públicos.

Como destaca Schifini (2002) en el sector de Agua Potable y Saneamiento buscaba las

siguientes finalidades:

- a) Posibilitar la planificación del sector por medio de los contratos.
- b) Establecer roles mas definidos para el operador y para el Estado.
- c) Acceder rápidamente a nuevas tecnologías.
- d) Ampliar los niveles de coberturas y mejorar en la calidad de los servicios.
- e) Posibilitar una mayor intervención de los usuarios.
- f) Incrementar las inversiones privadas.

En materia de agua potable hasta la década de los noventa ha sido esencial la presencia del Estado, así ya en 1880, y con preponderancia desde 1945 y hasta 1980, ha sido el Estado Nacional y no las entidades federales o municipales, el encargado de la provisión de agua potable, a través de el ente Denominado Obras Sanitarias de la Nación así una serie de leyes, políticas y instituciones han resaltado esta situación<sup>4</sup>, en una política contraria a la distribución federal del gobierno.

La primera transformación importante del sector se produjo con la transferencia a las provincias de los servicios prestados por ONS, a raíz de una efectiva descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento, que algunas provincias transfirieron a su vez a entidades municipales y estas a cooperativas de usuarios. Los argumentos principales que sustentaron esta reforma se basaban en acercar la solución de los problemas locales a los niveles de base de la población, con el fin de aprovechar las iniciativas locales y la proximidad a los usuarios. Jouravlev (2003a).

Este proceso de descentralización dentro del marco de las políticas de ajuste estructural, transfirió autoridad política, administrativa y de planificación del gobierno central al provincial y local. Pero a pesar de recibir más poder más poder con tal transferencia de potestades, por lo general, los organismos locales han demostrado en algunos casos carecer de la experiencia y capacidad de gestión necesarias para abordar esas cuestiones.

A esto debemos sumar que tampoco se encuentran en una posición que les permita disponer de recursos financieros y monetarios: autoridad descentralizada no ha significado descentralización de presupuestos nacionales, por lo tanto, los municipios acaban teniendo mandatos de gobernabilidad más amplia pero con menores recursos financieros.

En lo que respecta a nuestro análisis, el modelo público siempre ha sido criticado por su bajo rendimiento y el alto déficit fiscal que generaban, la fuerte burocratización, su falta de eficiencia y eficacia, pero la mayor crítica que se le realiza es su distancia de los usuarios, principalmente la carencia de canales de intervención y control por parte de los ciudadanos, más allá de acto electoral. Así el usuario frente al Estado en sus diferentes niveles, y ante las empresas prestadoras del servicio de agua potable, era más súbdito que ciudadano. Cracogna (1992).

Desde la Administración Central se impulsó las acciones destinadas a consolidar la

transformación del sector en las Provincias a partir de la movilización de recursos de líneas de crédito internacionales condicionadas a la ejecución de programas de transformación, a la incorporación del capital privado, y a la creación de agencias de regulación y control.

La rapidez y extensión de la “ola privatizadora”, se desplegó impulsada por diversos factores, básicamente de carácter macroeconómico. Esto fue así tanto, por la filosofía económica dominante durante el período que los impulsó, como por el tipo de problemas a los que pretendía dar respuesta. Solanes (1995).

La rapidez con que se desarrolló la desregulación de los servicios públicos, determinó el desenvolvimiento de tres procesos identificados por Crenzel (2002) íntimamente entrelazados y contradictorios, por lo menos en apariencia, con la intención de “liberalización de los mercados”:

- 1) Las privatizaciones supusieron una creciente concentración de poder de la toma de decisiones por parte del poder ejecutivo en detrimento del poder parlamentario. Esto se manifestó a través de reiteradas decisiones tomadas por este bajo la forma de decretos y resoluciones presidenciales, con el consiguiente deterioro institucional.
- 2) Las privatizaciones supusieron en varias áreas de la economía, la sustitución del monopolio estatal por el privado, establecido, paradójicamente, como determinación estatal. Estos monopolios u oligopolios, por su carácter, y por las condiciones de control a las que están sometidos, gozan de ganancias extraordinarias, con bajo o nulo riesgo empresarial.
- 3) Se instaló una creciente debilidad del Estado como actor nivelador o conciliador de intereses encontrados, a partir de la precariedad e improvisación con que se establecieron los marcos regulatorios de control de las empresas privatizadas. Esto último, potenció la indefensión de los consumidores o usuarios, que quedaron en muchos casos como “mercado cautivo” de la empresa concesionaria.

Por otra parte se remarca que todo proceso de privatización del sistema de agua potable y saneamiento se puede encontrar con algunos de los siguientes escollos catalogados por Hall (2002) que también se observaron en el caso argentino:

- a) falta de competencia por el sistema de monopolio natural y por el monopolio del sector en pocas empresas transnacionales.
- b) poca claridad en los procesos de licitación.
- c) precios más altos debido a las nuevas exigencias financieras propias del sistema de prestación privados.
- d) carga a los ciudadanos del financiamiento de la reducción de la deuda pública

Uno de los aspectos que el programa de privatización no tuvo en cuenta, destacan Peña y Solanes (2001), es que el agua es un bien social y como tal la comercialización rentable de la misma puede generar no pocos inconvenientes desde el punto de vista de la ciudadanía. Asimismo los autores señalan que se aplican al agua supuestos de competencia propios de

actividades más dinámicas, que los niveles de cobertura de la población de menos recursos no hayan mejorado, y que por los presupuestos de los sistemas que se aplican no se hayan contemplado adecuadamente cuestiones de escala y eficiencias, información, y estructuración de subsidios a los más pobres. Por otro lado se han presentado problemas de oportunismo contractual, postergación de inversiones y desconocimiento de intereses ambientales.

La mayoría de los pliegos de Concesión contemplan la posibilidad de corte del servicio por falta de pago, situación que afecta de manera directa a los sectores menos favorecidos de la población, debido a las altas tasas de desempleo, y una creciente precarización de la sociedad. Esto niega al usuario un derecho fundamental.

No podemos dejar de destacar que el proceso de privatización dio lugar a una multiplicidad de operadores, y las marcadas diferencias entre ellos, así como las dispares lógicas de funcionamiento, y calidad del servicio prestado, que nos coloca frente a múltiples realidades, tanto en prestadores privados como públicos.

Si bien en algunos casos, y producto de la privatización, algunos prestadores con una estructura empresarial sólida incorporaron nuevas tecnología y aumentaron la calidad y alcance de los servicios, en otros casos existen importantes grados de incumplimiento del plan de inversión, de fácil comprobación, al analizar las diferencias de los niveles de cobertura de agua potable y alcantarillado o la ausencia de infraestructura de tratamiento y reutilización de aguas servidas, que constaban en los pliegos de adjudicación.

En la actualidad el proceso de inversión privada, ha llegado a su cota máxima, ya que el servicio de agua potable en manos públicas o en sector privado no lucrativo, no es lo suficientemente atractivo, por tratarse de ciudades de poca población o de una población empobrecida que no resulta atrayente para el capital, por los altos costos que ello implica y la escasa posibilidad de obtener ganancias. Esto se vio agravado, luego de enero de 2002, en que el gobierno, dejó de lado la paridad cambiaria del peso con el dólar, y a que los incrementos de tarifas, a pesar de ser reclamados por los organismos internacionales de crédito y fijados por el ejecutivo mediante decretos, han sido impedidos por los organismos jurisdiccionales.

Como señala Arrojo (2005), la Declaración Europea por una Nueva Cultura del Agua, recientemente firmada en Madrid por cien científicos y expertos en materia de gestión de aguas ha resaltado los siguientes propósitos:

- 1- Los servicios urbanos de aguas deben ser reconocidos como servicios públicos de interés general, de forma que se garanticen los derechos humanos y ciudadanos en juego, por encima de criterios de rentabilidad de mercado.
- 2- De llevarse adelante la liberalización de los servicios de aguas urbanas, debe basarse en un amplio debate bajo activa participación ciudadana en el proceso de decisión.
- 3- Los Objetivos del Milenio, en materia de aguas, requieren las correspondientes inversiones de Gobiernos e Instituciones Internacionales, como un deber público inexcusable.

4- El trabajo de los operadores, públicos o privados, debe estar sujeto a estricta regulación mediante instituciones públicas que garanticen transparencia y participación ciudadana.

5- Las instituciones financieras internacionales y las agencias de desarrollo de los países de la OCDE no deben seguir condicionando la financiación de infraestructuras de abastecimiento y saneamiento a la apertura de procesos de liberalización y privatización; sus esfuerzos deben centrarse en exigir la democratización y el respeto a los derechos humanos, la transparencia y la lucha contra la corrupción.

## **5. Nueva Institucionalidad y los límites a la participación ciudadana.**

El proceso de privatización buscaba una nueva institucionalidad que posibilitara por medio de los entes reguladores la participación directa de los usuarios en el control del servicio; sin embargo el establecimiento de estos entes no ha sido totalmente satisfactorio. La privatización buscaba constituirse, a partir de sus entes reguladores y canales novedosos de participación, en la respuesta a las ineficiencias del sistema público. Sin embargo esa desintervención política no dio lugar a la mayor participación de los ciudadanos en la gestión. Contrariamente generó múltiples controversias, conflictos y renegociaciones dando lugar a inquietudes por temas como los marcos regulatorios demasiado permisivos, la insatisfacción de mecanismos de protección de los consumidores, la vulnerabilidad de los reguladores a la captura, la ambigüedad en cuanto a su independencia entre otros. Jouralev (2003b).

El sistema de regulación ha sido acelerado, forzado por el proceso de privatizaciones, sin contar con experiencia y capacitación técnica para cumplir el nuevo rol que la nueva realidad del sector imponía, confundiéndose las funciones de control y regulación, asimismo no se ha podido establecer como consecuencia del sistema federal del gobierno, un modelo único de Ente regulador, o estándares mínimos en los marcos regulatorios.

Otros autores también señalaron como debilidad de los entes de regulación la falta de personal suficientemente capacitado; la falta de recursos para desarrollar sus tareas; falta de autonomía e independencia del poder político de los Entes Reguladores y la nula o baja participación de los usuarios. Calcagno (2001).

En efecto, con relación a la participación de los usuarios en los entes reguladores del servicio la mayoría de los entes reguladores aún no han promovido los espacios institucionales para hacer efectiva la incorporación de las asociaciones de consumidores y usuarios en los cuerpos directivos.

Si bien uno de los propósitos de la política de privatización era posibilitar una mayor intervención del usuario en el control de la gestión, se han señalado las siguientes falencias participativas. Peña y Solanes, (2001):

- i) condiciones sociales que la limitan.
- ii) determinación limitada de los temas donde el público y los usuarios participan.
- iii) falencias en la información y oportunidad de la información que se proporciona al

público.

- iv) falta de determinación de mecanismos alternativos y capacidad de decisión final cuando la participación no llega a conclusiones oportunas, tanto en sustancia como en tiempo.
- v) captura de las entidades de usuarios por grupos o sectores que usufructúan las entidades en provecho propio.
- vi) deficientes controles estatales.
- vii) la ignorancia, por parte de quienes pretenden delegarles todas las atribuciones del manejo de agua, que estas instituciones están fundamentalmente preocupadas por los intereses de sus miembros activos, en sus zonas geográficas.
- viii) desconocimiento de que no sólo titulares de derechos y usuarios de aguas pueden tener intereses legítimos vinculados al recurso, por ejemplo su rol como el elemento ambiental.

Los obstáculos de la plena participación son varios, por una parte, la falta de disposiciones jurídicas y espacios formales y no formales que posibiliten la acción pública; por otra parte tal como afirmábamos precedentemente la sola existencia de estos espacios no aseguran la participación ya que se ven afectadas por las diferencias de posibilidades de acceso a los que toman las decisiones políticas y la capacidad de cabildeo de grupos de presión con intereses distintos.

Un informe realizado para América Latina ejecutado por Consumer's International sostiene que los intereses de los consumidores no están bien representados en los procesos normativos que regulan los servicios de utilidad pública de agua, a raíz de obstáculos institucionales así como a la falta de información y conocimientos técnicos entre las organizaciones de consumidores.

Sin embargo, debemos resaltar que el modelo de participación ciudadana prevista en el esquema institucional de la privatización a través de la Constitución nacional privilegiaba a las asociaciones de consumidores. Este privilegio a parte de los inconvenientes ya señalados por Solanes de la delimitación de los temas y de los usuarios que participan podría traer aparejado un déficit democrático importante.

En efecto Felder y López (1999) han caracterizada a las entidades activistas de los Derechos de los Consumidores en la Argentina por los siguientes aspectos:

1. La conducción de estas entidades está fundamentalmente en manos de profesionales (en general abogados y economistas).
2. Se centran en tareas de asesoramiento y atención de usuarios y consumidores, además de realizar cursos, seminarios y estudios específicos sobre temas que afectan al consumidor o al usuario.
3. Participan en ellas un limitado número de socios.

#### 4. Tienden en gran medida a officiar de intermediarias entre los usuarios, las empresas y la administración pública.

A estas características debemos agregar una quinta, marcada por la idea de formar opinión pública e influir en la legislación. Estos singulares aspectos de las organizaciones de consumidores encuadran en el nuevo patrón asociativo denominado por Skocpol (1999) como "*Association Without Members*"<sup>5</sup>, cuya nota distintiva estaría dada más por el activismo que por la membresía.

El alto nivel de profesionalización con que necesariamente deben contar las asociaciones de consumidores (Vargas Niello, 1999) las convierten en estructuras cerradas en las que los estratos mejor educados de la clase media alta están más habilitados para intervenir, como ocurre en gran parte de estas nuevas formas de organización de la sociedad civil<sup>6</sup>.

No podemos dejar de reconocer sin embargo la importante labor llevada a cabo por estas entidades, sin embargo si bien las asociaciones de consumidores son necesarias para el control de este tipo de servicios públicos, es necesario ampliar el ámbito a otro tipo de organizaciones ciudadanas<sup>7</sup>.

El ejemplo de la deficiente participación también se pone de manifiesto en que los intereses e inquietudes de las poblaciones locales no han sido prioritarios al planificar el aprovechamiento del agua, tales como la indiferencia por los derechos tradicionales se ha identificado como uno de los factores principales de los conflictos vinculados con los esfuerzos de desarrollo y con su falta de éxito en algunas partes del mundo; y el descuido de los valores e intereses sociales vinculados con el agua. Barraqué (1992). De hecho la comparación entre las prácticas participativas en servicios públicos privatizados en América Latina y otros países es penosa, cuando se contrastan las obligaciones de información, y las modalidades de intervención.

La necesidad de control y regulación estatal y de los consumidores y la misma decisión privatizadora, se puso en el centro de la escena en la ciudad de Tucumán en la provincia homónima en el noroeste del país. Similar situación dio origen al "Plebiscito por el agua" en Santa Fe como una campaña para mejorar el acceso y la calidad del agua de los ciudadanos de la provincia, y un abrupto reencantamiento de los espacios de debate solo explicable como hemos afirmado partir de la falta de intervención de los vecinos en los procesos decisorios y de control en el tema de los servicios de agua potable y saneamiento.

#### **5. A modo de conclusión: Redefinición Institucional y oportunidades para la participación.**

La gestión del agua se ha convertido en una cuestión global en las últimas dos décadas. En este sentido, tanto instituciones multilaterales como gobiernos han aunado esfuerzos para abrir camino a la participación del sector privado en la gestión del agua, especialmente en zonas urbanas, con el objetivo expreso de modernizar, mantener y extender la cobertura de los servicios de agua potable y drenaje sanitario, con la promesa de que la participación del sector privado contribuirá a resolver la carencia de estos servicios en los sectores más pobres de la población y de ese modo avanzar en la reducción de la desigualdad social.

Desde los foros internacionales se mencionado la necesidad de establecer una gobernabilidad eficaz del agua como uno de los puntos centrales de la agenda internacional.

Estos sistemas de gobernabilidad son la simbiosis de las formas clásicas de autoridad estatal (jerarquías), y las formas de gestión características de los sectores privados (competencia mercantil) y voluntario (participación social). Es decir propicia un enfoque de la participación y organización comunitaria que provee nuevas estrategias participativas en que la comunidad (residentes, usuarios, instituciones públicas y privadas, empresas y negocios locales) es llamada a la generación de consensos a partir de una visión común sobre el futuro deseado para la comunidad de un territorio determinado

Los modelos de la nueva institucionalidad resaltan la participación del ciudadano en la gestión como la piedra angular sobre la que se construyen la gobernabilidad del agua. En Ese sentido comparten la perspectiva del republicanismo y los compromisos de la participación y la deliberación que comparten todas las perspectivas.

La nueva institucionalidad del agua propicia siguiendo los lineamientos de la gobernabilidad la interacción de los ámbitos gubernamentales, el mercado y la sociedad civil en la búsqueda de la generación de consensos sobre la materia. La gestión del agua potable es el escenario ideal para aplicar los principios que rigen el establecimiento de mecanismo gubernamentales próximos a todos los sectores sociales.

La ineficiente implementación de los nuevos arreglos institucionales y la aplicación de preceptos propios de sectores más dinámicos de la economía al agua potable condicionaron las promesas del proceso de privatización.

Los .cambios generados en el sector de agua potable y saneamiento en los últimos años en los países en desarrollo y especialmente en Argentina, nos llevan a plantearnos grandes interrogantes sobre el complejo sistema que asegure la satisfacción a las necesidades, siendo respetuosa con el medio ambiente, e implementando técnicas materiales que optimicen el servicio.

El acento indudablemente está centrado en las herramientas organizativas del mismo y la capacidad de asegurar la participación de los vecinos en estos ámbitos, independientemente del modelo de gestión implementado.

En la región, y especialmente en Argentina se han privatizado un número significativo de servicios de agua potable y saneamiento. El proceso de privatización ha obedecido a una serie de motivos financieros y filosóficos y se ha venido implementado desde mediados de los ochenta, con ritmos, cobertura y profundidad diversa según los países

Este proceso de privatización se gestó a partir del consenso sobre las bases de que por la relevancia de los servicios de agua potable y saneamiento, sus características monopólicas, la disparidad entre usuarios y prestadores, y sus impactos ambientales, los mismos requieren regulación de precio, condiciones y calidad de abastecimiento e impactos ambientales. También se aceptó que la regulación debe estar a cargo de reguladores independientes y estables.

En la experiencia argentina ese consenso no alcanzó a la necesaria democratización de los mecanismos de gestión, tanto en el sentido de cobertura igualitaria de necesidades como de participación de los vecinos en la gestión y el control del servicio.

La post-privatización está generando una serie de inquietudes: marcos regulatorios determinados por sectores de interés predominante especialmente la empresa prestadora; la insatisfacción con los mecanismos de protección de los usuarios; las limitaciones de los enfoques economicistas teóricos; el control de *holdings* y monopolios; y las fallas técnicas en algunos sectores.

Así, aparecen como temas de preocupación general la vulnerabilidad de los reguladores a la captura, la ambigüedad en cuanto a su independencia, la no aplicación del concepto de retornos e ingresos razonables, la monopolización de infraestructura esencial, el control unilateral de algunos recursos que constituyen insumos claves, y otros tópicos, como transferencias de precios y falta de información y contabilidades que permita un seguimiento y monitoreo de las compañías proveedoras de servicios por parte del estado y los usuarios.

En síntesis la privatización en Argentina no ayudó a superar los bajos niveles de cobertura en agua potable y cloacas en la población de mayor pobreza; y agregó dos nuevos problemas: la ineficiencia e inoperancia de la mayoría de los sistemas regulatorios implantados y una atomización del servicio.

La superación de esta coyuntura plantea al menos tres alternativas:

- a) Una fuerte redefinición de los aspectos institucionales con relación a los entes de regulación permitiendo la participación de los ciudadanos a efectos de que ejerzan un control sobre la gestión privada del servicio y de lugar a los postulados que el marco teórico de la gobernabilidad defiende. Sin embargo esta alternativa no supera la falta de congruencia de la racionalidad capitalista con un ámbito que hace parte de las necesidades vitales del individuo y que genera una constante tensión.
- b) Una recomposición de la gestión pública del agua potable a partir de institucionalidades que siguiendo los postulados que defienden la participación ciudadana, tenga como principal protagonista gobierno local en la articulación del bienestar de los ciudadanos como el desarrollado en Porto Alegre.
- c) El establecimiento de modelos cooperativos en el cuál los ciudadanos intervengan en la gestión del servicio sin intervención del ámbito del mercado o del estado.

El rol de la participación ciudadana difiere en intensidad y protagonismo en los tres modelos.

En el primer caso se privilegia un control por parte de ciertas organizaciones especializadas, que la integran sectores minoritarios de la sociedad, poniendo en duda las posibilidades de otorgar una amplia participación a todos los ciudadanos.

El segundo modelo privilegia la cogestión a partir de la intervención de los grupos organizados al interior del tejido social con cierto tinte corporativista.

El tercero privilegia la autogestión, y busca otorgar espacios de participación a todos los

ciudadanos en un pie de igualdad generando ventajas en cuanto a la extensión de la participación y en cuanto la profundidad de la misma.

En materia de gestión del agua potable cualquiera sea el modelo aplicado, no se puede olvidar que la misma es un elemento vital para el desarrollo humano, y es necesario garantizar esquemas de solidaridad que permitan el acceso universal al mismo. En caso contrario estaríamos negando las bases que permiten la supervivencia y el umbral mínimo de convivencia que articulan la cohesión social.

## 7. Bibliografía

- Arrojo A., P. (2005), *Lo público y lo privado en la gestión del agua. Experiencias y Reflexiones para el siglo XXI*. Madrid, Ediciones del Oriente y el Mediterráneo.
- Barraqué, B. (1992), *Integrated Water Resources Management, International Experience and Perspective*. Londres, Behaven Press.
- Brooks, D. (2002): *"WATER: Local-level Management"*. Ottawa, International Development Research Centre.
- Calcagno, A., Mendiburo, N., Gaviño Novillo, M., (2001): Informe Nacional sobre la Gestión del Agua en la República Argentina. Santiago de Chile, CEPAL, 2001.  
[http://www.eclac.cl/DRNI/proyectos/samtac/informes\\_nacionales/argentina.pdf](http://www.eclac.cl/DRNI/proyectos/samtac/informes_nacionales/argentina.pdf)
- Corrales, M (2002) *Gobernabilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en América Latina*.
- Cracogna, D. (1992) *Problemas Actuales del Derecho Cooperativo*. Buenos Aires, Intercoop,
- Crenzel, E. (2002), "El acceso al agua según los territorios sociales del conurbano bonaerense (Buenos Aires, Argentina)" *Tercer Congreso Internacional de Latinoamericanistas en Europa*. Ámsterdam 3-6 de julio
- Del Águila, R., "Participación Política como generadora de educación cívica y gobernabilidad"
- Ferrara, A. (2004) "El Desafío Republicano" en *Claves de Razón Práctica* N° 139.
- Felder, R., y López, A. (1999), "Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados. La experiencia argentina". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. - Caracas. - No. 14, (Jun. 1999) <http://www.clad.org.ve/rev14/Felder.html>.
- Fung, A. y Wright, E.O (2002), "Experimentos en democracia deliberativa". en Hernández, A. (comp) *Republicanism contemporáneo: igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, CIDER, Universidad de los Andes.
- Gambetta, D. (2001), "¡Claro! Ensayo sobre el machismo discursivo", en Elster, J., *La Democracia Deliberativa*. Barcelona, Gedisa Editorial
- Gordillo, A. (1998), *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II. La defensa del Usuario y del Administrado. Segunda edición, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo.
- Habermas, J. (1992) "Tres Modelos de Democracia. sobre el concepto de una política deliberativa", *Debats* N° 39.
- Hall, D. (2002), *El Agua en Manos Públicas*. informe fue encargado por La Internacional de Servicios Públicos (ISP) Greenwich, University of Greenwich, (<http://www.psiu.org>).
- Jouravlev, A (2003a) "Los municipios y la gestión de los recursos hídricos". Serie *Recursos Naturales e Infraestructura* N° 66. Santiago de Chile, CEPAL,
- Jouralev, A (2003b) "Acceso a la información: una tarea pendiente para la regulación latinoamericana". Serie *Recursos Naturales e Infraestructura* N° 59. Santiago de Chile, CEPAL.
- Kelly R., y Moles R. (2002), "The development of Local Agenda 21 in the Mid-west region or Ireland: A case study in interactive Research and Indicator Development", *Journal of*

*Environmental Planning and Management*. Vol. 45 Issue 6

- Laporta, F.(2001), "Los problemas de la democracia deliberativa", *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 109,
- Maynor, J. (2003), *Republicanism in the modern world*, Cambridge, Polity Press.
- Olvera Rivera, A.(1997), "Cambio en los patrones de Acción Colectiva y el nuevo asociativismo en México". *XXI Congreso de la Asociación Latino Americana de Sociología*, Sao Paulo Brasil
- Peña H., Solanes, M.(2001),: La gobernabilidad del agua en las Américas una tarea inconclusa. Santiago de Chile, CEPAL. <http://www.eclac.cl/DRNI/proyectos/samtac/publicaciones/documentos/gobernabilidad.pdf>
- Petrella, R.(2002) , *El manifiesto del agua*. Barcelona, Icaria Editorial S.A. 2002.
- Pettit, P (1999) *Republicanismo. Una teoría sobre la Libertad y el Gobierno*. Barcelona, Paidós, traducción de Toni Doménech.
- Pettit, P. (2004), "Liberalismo y Republicanismo", en Ovejero, F., Martí, J.L. y Gargarella, R. (comps) *Nuevas Ideas Republicanas. Autogobierno y Libertad*, Barcelona, Paidós
- Rivero, A.(1998) "El discurso republicano" en Del Águila, R. y Vallespin, F., *La democracia en sus textos*. Madrid, Alianza Editorial.
- Rubio Carracedo, J.(2002) "Modelos de ciudadanía: liberal, republicana y compleja" en Hernández, A. (comp.) *Republicanismo contemporáneo: igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, CIDER, Universidad de los Andes.
- Solanes, M. (1995): "La privatización de los servicios públicos de agua" *Revista de la CEPAL*, Número 56,
- Shapiro, I.(1990) *Political Criticism*, Berkely, University Of California Press.
- SCHIFINI, J.(2002), "La situación de la Regulación en Argentina". *Seminario sobre Regulación de Servicios de Agua Y Saneamiento*. Montevideo,
- Skinner, Q.(2004) "Las paradojas de la Libertad Política" en Ovejero, F., Martí, J.L. y Gargarella, R. (comps.) *Nuevas Ideas Republicanas. Autogobierno y Libertad*, Barcelona, Paidós,
- Skocpol, T. (1999); "Association Without Members" *The American Prospect* vol 10 no. 45, July 1, 1999 August 1,
- Vargas Niello, J.(1999) Discurso de Apertura. *Primeras Jornadas Internacionales de Política y Derecho del Consumo*. Buenos Aires, Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.

### **Síntesis Biográfica**

Abogado, egresado de la Universidad Nacional del Nordeste, Magíster en Estudios Sociales y Políticos, Universidad Alberto Hurtado y Candidato a Doctor en Sociología por la Universidad de Deusto.

Profesor de la cátedra de Sociología de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste y Becario de la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la misma Universidad. Investigador de la Cátedra UNESCO para la formación de Recursos Humanos para América Latina y del Instituto de Estudios Cooperativos. Universidad de Deusto.

Salta 459. Corrientes. C.P. 3400. Argentina

Tef/fax 54-3783-425283

e-mail: [mmedina@dch.unne.edu.ar](mailto:mmedina@dch.unne.edu.ar).

[mmedina@iec.deusto.es](mailto:mmedina@iec.deusto.es)

\* Esta ponencia es uno de los resultados del proyecto de investigación "El ciudadano y la gestión del Agua" financiado por el Programa Universidades- Perfeccionamiento Docente del Banco Río (Argentina)

<sup>1</sup> Una buena enumeración de autores puede ser encontrada en Bejar, H.,(2000:21-22) se solapa y completa con los enunciados en Pettit, P.(1999:24-25).

<sup>2</sup> A efectos de ilustrar el amplio arco que comprende el republicanismo, reproducimos aquí la nota de Ovejero sobre el particular ...." El republicanismo unas veces se carga con tintas comunitarias y otras con tintas liberales (ver la polémica entre P. Pettit (*Republicanism*, Barcelona, Paidós, 1998) y M. Sandel (*Democracy's Discontent*, Cambridge: Harvard U.P.1996) en A. Allen, M. Regan (Allen, A.; Regan, M. (edt.) *Debating democracy Discontent*, Oxford: Oxford U.P.1998; unas veces aparece igualitario y otras aristocrático D. Carrithers, ("Not So Virtuous Republicans", *Journal of the History of Ideas*, 52, 21, 1991); unas veces insiste en la participación (A. Fraser, *The Spirit of the Laws*, Toronto: University of Toronto Press, 1990) y otras en la división de poderes y la constitución (C. Sunstein, "Beyond the republican revival", *The Yale Law Review*, 97); unas se satura de acentos patrióticos (M. Viroli, *For Love to the Country*, Oxford: Oxford U.P. 1995) y otras descrece de las patrias y los derechos de los pueblos (J. Habermas, *La inclusión del otro*, Barcelona: Paidós, 1999). Hay profundas discrepancias en asuntos tan centrales como el papel de la deliberación, de la representación, de la división de poderes, la idea de libertad, las necesidades de virtud o el grado de comunidad. A lo que se añade una genealogía disputada entre quienes miran a Grecia (Rahe) quienes miran a América (G. Wood, *The Creation of American Republic 1776-1787*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.1969), a las repúblicas italianas (J. Pocock, *The Machiavellian Moment*, Princeton: Princeton U.P. 1975), a Francia (C. Nicolet, *L'idée republicaine en France(1789-1924)*, París: Gallimard, 1982; P. Rosanvaillon, *Le peuple introyable. Histoire de la représentation démocratique en France*, París: Gallimard, 1998; *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, París: Gallimard, 2000), y aun al cristianismo (A. Black, "Christianity and Republicanism", *American Political Science Review*, 91, 3, 1997; para una crítica de esa conexión: A. Doménech, "Cristianismo y libertad republicana", *La balsa de la Medusa*, 51, 1999). Para algún intento de seguir el itinerario del concepto: D. Rodgers, "Republicanism: The Career of a Concept" (*The Journal of American History*, Junio 1992) y el monumental y tortuoso P. Rahe, *Republics Ancient and Modern*, III vols. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1994. (Ovejero,2001)

<sup>3</sup> Para Ovejero las mismas serían las siguientes: a) los intereses de todos han de contar por igual; b) existe un conjunto de problemas colectivos, públicos que afectan a cada uno pero que sólo pueden realizarse colectivamente; c) no hay ninguna garantía de que los individuos puedan ponderar (por falta de información, por egoísmo o ambición, por filtros cognitivos,...) los intereses de todos.(Ovejero, 2002).

<sup>4</sup> Un derrotero de esta situación se puede ilustrar con el siguiente orden cronológico: 1880 se crea la Comisión Nacional de Obras de Salubridad" posteriormente Obras Sanitarias de la Nación; en 1945 se consolida la situación de OSN como organismo único estatal; en 1964 se crea el Servicio Nacional de Agua Potable, SNAP, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>5</sup> "New kinds of associations came to the fore: relatively centralized and professionally led organization focused on policy lobbying and public education. Another wave of the advocacy explosion involved "public interest" o "citizen" group seeking to shape public opinion and influence legislation". (Skocpol, 1999).

<sup>6</sup> Un estudio del nuevo asociativismo en México también identifica la emergencia en los estratos medios urbanos de la sociedad que se manifiesta en la multiplicación de grupos ciudadanos orientados a la defensa de intereses o aspiraciones específicas, tales como la preservación de centros históricos, la preocupación por la seguridad pública, la lucha contra la contaminación ambiental, etc. (Olvera Rivera, 1999)

<sup>7</sup> Un ejemplo de la necesidad de establecer la participación de diversos actores encontramos en la Asamblea Provincial por el Derecho al Agua de Santa Fé que involucra a las siguientes organizaciones de la sociedad civil Asamblea Barrio Roma (Sta. Fe), Red Agora (Sta. Fe), Asociación Pensionados Ley 5110 (Sta. Fe), Asamblea Barrio Sargento Cabral (Sta. Fe), Federación de entidades vecinales de Rafaela, Federación de vecinales de Esperanza, Asamblea Barrio Candiotti (Sta. Fe), Apyme, Espacio Interinstitucional del Barrio Santa Rosa de Lima (Sta Fe), estudiantes de la Facultad de Humanidades y Ciencias (UNL), Unión de usuarios y consumidores (Bs. As.), Vecinal 7 Jefes (Sta. Fe), Vecinal Candiotti Sur (Sta. Fe), representantes de Concejo de la Municipalidad de Reconquista, Vecinos por la Vida, Asamblea Barrio Guadalupe (Sta. Fe), Vecinal Las Delicias (Rosario), Vecinal Bella Vista (Rosario), Vecinal San Martín (Rosario), Vecinal 13 de Marzo (Rosario), Vecinal 1ero de Mayo (Rosario), Mujeres en Camino (Sta. Fe), Vecinos Zona Norte (Rosario), Vecinal 23 de Febrero (Rosario), Centro de Protección a la Naturaleza (Sta. Fe), Ateneo José Artigas (Sta. Fe), Vecinal Villa Urquiza (Rosario), Asamblea Barrio Aristóbulo del Valle (Sta. Fe), Vecinal Parque España (Rosario), Vecinal Avellaneda Centro (Rosario), Vecinal Alberdi Norte (Rosario), Bloque socialista de la Cámara de diputados de la provincia, Vecinal Fisherton Este (Rosario), Asamblea Barrial San Martín y Ayolas (Rosario), Asamblea Popular Santo Tomé, Asamblea Ovidio Lagos 1200 (Rosario), Taller Ecologista (Rosario), representantes de Villa Gob. Galvez, Oficina de defensa del consumidor (Rosario), Unión de usuarios y consumidores (Rosario), Asamblea Barrio Centro (Sta. Fe), Vecinos Barrio La Florida (Rosario), Vecinal Julio Roca (Rosario), Vecinal Belgrano Sur (Rosario), Vecinal Dorrego (Rosario), Asamblea por los Derechos Sociales (Rosario), Asociación Vecinal Juan Ortiz (Capitán Bermudez), Asamblea Plaza Lopez (Rosario), Asamblea Barrial La República (Rosario), Asamblea de la Cooperación Rosario Centro (Rosario), Unión Vecinal Azcuenaga, Asociación Firmatense de derechos de los usuarios, Vecinal Dr. Maradona, Espacio de arte "Casa del Mono" (Sta. Fe), Adelco (Sta Fe), Asociación Civil Canoa (Sta. Fe), Movimiento de usuarios, AMSAFE, ATE-Rosario, CTA.