

“Cambios Políticos en Latinoamérica, ¿Nuevas Políticas del Agua?”

Conferencia Internacional, organizada por la Heinrich Böll Stiftung en la Ciudad de México, 26-28 de noviembre de 2008

Síntesis de resultados: José Esteban Castro (Escuela de Geografía, Ciencia Política y Sociología, Universidad de Newcastle, Inglaterra) – j.e.castro@ncl.ac.uk

A. Introducción: el contexto del encuentro

La idea de organizar este encuentro surgió a partir de la percepción compartida por un número creciente de personas en América Latina sobre la necesidad imperiosa de profundizar el debate político sobre la gobernabilidad y la gestión del agua en la región. En gran medida, dicha percepción está estrechamente conectada con las expectativas creadas a partir de los cambios experimentados en muchos de nuestros países con la elección de gobiernos que en diversas formas representan una ruptura con la hegemonía neoliberal que prevaleció aproximadamente desde la década de 1980 en América Latina. En efecto, la ola de elecciones de gobiernos nacionales definidos nominalmente como “de izquierda” o “progresistas” en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela, (y a lo cual debemos añadir la elección de gobiernos similares a nivel provincial y municipal, por ejemplo en grandes metrópolis como el Distrito Federal en México), representa un cambio significativo en el escenario político-electoral regional.¹

Sin embargo, a pesar de los cambios positivos experimentados, hay una inquietud extendida en América Latina a causa de la evidencia creciente sobre la existencia de preocupantes elementos de continuidad con las políticas del pasado reciente, incluyendo la continuidad de muchas de las políticas neoliberales, por parte de los nuevos gobiernos. Esto se verifica por ejemplo en la perenne carencia en muchas regiones de políticas efectivas para garantizar el acceso universal a volúmenes de agua limpia esenciales para la vida digna de las personas o para proteger a las poblaciones vulnerables contra catástrofes hídricas como inundaciones, sequías y epidemias relacionadas con el agua hasta la persistencia de políticas insustentables de gestión de los cuerpos y ecosistemas acuáticos (incluyendo las aguas subterráneas y los glaciares), la ineficiencia y la corrupción pública y privada o la perpetuación abierta o encubierta de políticas de privatización del agua y sus servicios, para sólo mencionar unos pocos temas candentes. Lo delicado de esta situación se torna evidente en los agudos problemas de injusticia social y ambiental que siguen

¹ El encuentro no se propuso examinar en qué medida los gobiernos de estos países efectivamente representan posiciones de “izquierda”, ni clasificar a estos países en función de su acercamiento a los ideales de la “izquierda” o del “progresismo”, etc., un tema que sigue siendo objeto de diversos debates en la región (al respecto, ver entre otros: César A. Rodríguez Garavito, Patrick S. Barrett, y Daniel Chavez (eds.) *La Nueva Izquierda en América Latina: Sus Orígenes y Trayectoria Futura*, Norma, 2005; Marc Saint-Upéry, *El Sueño de Bolívar*, Paidós, 2008; José Natanson, *La Nueva Izquierda*, Debate, 2008; Claudio Katz, *Las Disyuntivas de la Izquierda en América Latina*, Ediciones Luxemburg, 2008). Más bien, partimos de asumir que la llegada al poder de dichos gobiernos, en su mayoría auto-definidos como de izquierda o progresistas, es el resultado de un proceso político que en principio constituye una ruptura positiva con las formas de democracia neoliberal que predominaron en la región durante casi dos décadas.

afectando a una gran proporción de la población latinoamericana, problemas que son particularmente notables en las esferas de la gobernabilidad y la gestión del agua y de los servicios esenciales que dependen de este elemento y que se encuentran en la raíz de los innumerables conflictos sociales conectados con el agua que continúan caracterizando a nuestros países.

En pocas palabras, puede sintetizarse el objetivo del encuentro en una pregunta central: América Latina está experimentando una reconfiguración política importante en muchos de sus países, pero ¿qué implicaciones tiene este proceso en relación al gobierno y la gestión del agua? ¿Se puede esperar también una reconfiguración de las políticas del agua en la región como resultado de dicho proceso?

B. Los objetivos del encuentro y los participantes

El encuentro tenía los siguientes objetivos:

- Identificar y analizar experiencias recientes en América Latina orientadas a la gestión democrática y sustentable del agua y sus servicios
- Discutir ejemplos de reformas legales e institucionales implementadas en la región con el objeto de promover la democratización y la sustentabilidad en la gestión del agua y sus servicios
- Examinar los desafíos y oportunidades que enfrenta el financiamiento de las actividades de gobernabilidad democrática y gestión del agua en la región de cara a los objetivos de la sustentabilidad ambiental y la justicia social en el acceso al agua y sus servicios
- Discutir tanto los cambios como las continuidades en la política y la gestión del agua que pueden identificarse en los países que han iniciado recientemente una transición política de carácter progresista o de “izquierda”
- Explorar las condiciones y requisitos considerados indispensables para la gobernabilidad democrática y la gestión sustentable del agua
- Formular recomendaciones generales para el desarrollo de dichas condiciones y para el cumplimiento de dichos requisitos

Una de las preocupaciones que dieron origen al encuentro es la creciente percepción en América Latina de que las transformaciones políticas recientes experimentadas en muchos de nuestros países no han producido los resultados esperados en relación a las necesidades urgentes de la población con respecto al acceso al agua y a sus servicios esenciales, a la protección contra desastres y epidemias de origen hídrico, y en general con respecto a la gestión sustentable y democrática del agua, de los ecosistemas acuáticos y de los servicios esenciales que dependen de este elemento. Ahora bien, como en nuestra perspectiva el examen crítico no puede reducirse a la mera crítica de las autoridades públicas, el encuentro buscó propiciar un debate constructivo en el que participaran

expertos en la gestión del agua, representantes de los departamentos gubernamentales a cargo de dicha gestión, representantes de las agencias financieras internacionales, trabajadores del sector del agua, representantes de movimientos sociales que participan en las luchas conectadas con el agua, organizaciones no gubernamentales (ambientalistas, defensoras de los derechos humanos, defensoras de la igualdad de género), representantes de organizaciones urbanas y rurales de usuarios del agua (incluyendo cooperativas y organizaciones comunales de gestión del agua), representaciones de los movimientos indígenas y campesinos de la región, organizaciones de protección al consumidor y académicos y estudiantes que trabajan sobre estos temas, entre otros grupos. En total participaron más de 100 personas provenientes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela, además de representantes de Alemania, Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido de la Gran Bretaña (ver la lista de participantes y organizaciones en el Anexo).

C. Síntesis del contenido y los resultados de las sesiones

C1. La participación democrática en la gestión del agua

Los participantes en el encuentro coincidieron en la existencia de avances significativos logrados por los gobiernos en la democratización de la gestión del agua en América Latina. Sin embargo, en general los participantes adoptaron un enfoque crítico que buscaba identificar principalmente los aspectos más débiles, los fracasos experimentados, los obstáculos y también las oportunidades y estrategias que pueden permitir la profundización del proceso.

Se tomó como punto de partida un concepto de democracia que no la reduce a su dimensión formal y que rechaza las definiciones dominantes que circunscriben la democracia a los procesos electorales, a la política partidaria o a la democracia representativa que limita la participación en el proceso de toma de decisiones a los políticos profesionales y a los expertos. Por el contrario, en este debate se propuso entender la democracia como un proceso social (el proceso de democratización) que no es lineal ni necesario, que puede fracasar, que puede experimentar retrocesos y desvíos con respecto a logros alcanzados previamente, que no es auto-perfectible, y cuya dirección y movimiento son el resultado de la lucha social y política entre actores sociales que defienden proyectos de sociedad alternativos, a veces incompatibles entre sí.

Antonietta Meneses, de la Federación Departamental de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable de Cochabamba, explicaba que “en Bolivia hemos tenido una mala experiencia con la democracia. En el nombre de la democracia históricamente nos han expropiado y vendido nuestros recursos, como el agua, y hemos sido despojados y privados de su uso. [...] En el contexto actual de Bolivia, democracia para nosotros es vivir en solidaridad, reciprocidad, e igualdad de derechos, incluyendo la equidad de género, para todos los regantes y los que trabajan con el agua en el campo. Las asociaciones de regantes en este momento elaboran propuestas basadas en las necesidades de las comunidades locales para lograr que las mismas sean reconocidas e incorporadas en la nueva

Constitución del estado boliviano” [nota del editor: la nueva Constitución propuesta por el gobierno de Evo Morales fue final aprobada en el referéndum del 25 de enero de 2009].

Por otra parte, el proceso de democratización está fuertemente sujeto a condicionantes sistémicos, fuerzas y estructuras que están en gran medida más allá del control de los actores sociales, incluso de aquellos que ejercen la hegemonía o la dominación en el conjunto social.

Un ejemplo de estos condicionantes sistémicos es el proceso de mercantilización de la vida que crecientemente tiende a permear todas las relaciones sociales, incluso aquellas relacionadas con la gobernabilidad y la gestión del agua, y que no responde al control ni a la voluntad de los actores sociales, incluso de los capitalistas individuales, de los gobernantes de turno, o de quienes definen los lineamientos de la política financiera internacional, para citar sólo algunos casos relevantes.

Otro ejemplo de estos condicionantes sistémicos del proceso de democratización, siempre en relación al agua, es la tradición de gobernabilidad y gestión del agua predominante de una u otra forma en todos nuestros países: con pocas excepciones, la gobernabilidad y la gestión del agua en América Latina han estado bajo el control de instituciones dirigidas por expertos (originalmente expertos en las ciencias y técnicas del agua, como los ingenieros o los hidrólogos, los cuáles más recientemente han ido siendo desplazados en cierta medida por los expertos financieros y administrativos), organizadas verticalmente, frecuentemente caracterizadas –en el mejor de los casos– por un autoritarismo paternalista, y, con muy pocas excepciones, no sujetas al control ciudadano democrático.

En la ya larga historia de las instituciones de gobierno y gestión del agua en América Latina, algunas de las cuales se remontan al siglo diecinueve y comienzos del siglo veinte como es el caso de algunas de las empresas públicas de agua y saneamiento o de las instituciones a cargo de las políticas de irrigación, es muy difícil encontrar ejemplos de transparencia como sería la rendición periódica de cuentas a la ciudadanía por parte de estas instituciones, o de participación democrática substantiva, como sería por ejemplo la discusión pública y vinculante del impacto social de los grandes proyectos de ingeniería hidráulica como los grandes trasvases de ríos o las grandes represas, o el debate también público y vinculante sobre qué formas de gestión deben adoptarse para la provisión de servicios esenciales de agua y saneamiento (por ejemplo, ¿deben ser estos considerados un bien público y social o, por lo contrario, deben ser provistos como una mercancía?).

Por otra parte, además de los condicionantes sistémicos se destacaron también una serie de desafíos y contradicciones que enfrenta el proceso de democratización en América Latina, con relación al agua. Un primer desafío mencionado fue el hecho de que a pesar de los logros significativos que representan los triunfos electorales de los sectores progresistas o de “izquierda” existen enormes fallas y hasta retrocesos en algunas cuestiones cruciales.

Un aspecto fundamental es la debilidad de los movimientos sociales que, por diferentes razones, tienden a desmovilizarse cuando llegan al poder gobiernos progresistas o “amigos”, o son incluso cooptados por el estado y muchas veces instrumentalizados en función de intereses que poco tienen que ver con el proceso de democratización.

Carlos Crespo, del Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia hacía una fuerte autocrítica de algunos aspectos del proceso boliviano: “el tema de participación y control social en el sector agua [...] forma parte de la cultura política de Bolivia, no es novedad para nosotros este tema en la gestión pública. Podemos mencionar tres experiencias previas: el control obrero durante el período de la revolución de 1952, la cogestión obrera mayoritaria durante el gobierno de la Unión Democrática y Popular (UDP) de 1982 a 1985 y el sistema de directores ciudadanos que actualmente existe en Cochabamba, en la empresa municipal de agua y saneamiento SEMAPA. Pero ¿cuáles son los puntos en común de todas estas experiencias que hemos tenido? El punto en común es que rápidamente todas estas representaciones de la sociedad civil, de las organizaciones, son cooptadas por estructuras de corrupción de las instituciones públicas. Estas representaciones en general no rinden cuentas ante sus bases o electores, tampoco socializan la información sobre sus actividades, es decir, no son transparentes. En general, estas experiencias promueven la participación social en el marco de estructuras autoritarias, en algunos casos caudillistas. Por eso yo pregunto cuán democráticos son los movimientos sociales, las organizaciones sociales que están en la pelea del agua. En el caso boliviano, es mi argumento, estas organizaciones suelen estar atravesadas por estructuras autoritarias, caudillistas y centralistas. Entonces, cualquier política de institucionalizar la participación social como parte de la gestión pública y el funcionamiento del estado tiende a reproducir en escala ampliada estas formas perversas, y el caso de SEMAPA es el ejemplo dramático de esta situación.”

Un tema muy presente en los debates fue la importancia de las emociones humanas, del compromiso de las personas individuales con la lucha democrática y con los procesos colectivos, lo cual está siempre mediatizado por relaciones humanas que deben estar basadas en la confianza y en la lealtad a las ideas y a los compañeros de lucha pero que muchas veces sufren desgaste y ponen en peligro el avance del proceso de democratización.

Adriana Marquisio, de la Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias del Estado (OSE), Uruguay, decía que “en el tema de la participación social también juegan mucho las emociones humanas. Por ejemplo, en el caso de la participación de los trabajadores y de la sociedad civil en Uruguay el aspecto de la confianza en el espacio de participación y en los contenidos de lo que estamos llevando adelante es muy importante. Los seres humanos nos movemos por los sentimientos y si no tenemos confianza en lo que estamos llevando adelante no vamos a participar. No vamos a convencer ni emocionar a nadie. También hay un valor no menor, que es la lealtad a la lucha, al compromiso, con los compañeros, etc. Por eso, en este momento en muchos casos en que tenemos compañeros de lucha que han pasado a ocupar cargos en los gobiernos encontramos que las antiguas relaciones de confianza están en proceso de deterioro o incluso ya dañadas, pues se ha perdido a veces la confianza del compromiso de ellos con los contenidos de la lucha por el agua.”

En este sentido, otro tipo importante de condicionantes sistémicos del proceso de democratización enfatizado en esta sesión fue el de las fuerzas inerciales que ejercen una influencia fundamental, cuando no determinante, en las actividades de gobernabilidad y gestión del agua. Por ejemplo, aunque un número significativo de casos de privatización de empresas de agua y saneamiento ha sido revertido, incluyendo casos mundialmente resonantes como los de La Paz-El Alto en Bolivia y Buenos Aires en Argentina, ambos en 2006, la situación actual en muchos de estos casos está muy lejos de ser satisfactoria.

El caso más notable sigue siendo el de Cochabamba en Bolivia, donde el contrato de concesión se canceló en el año 2000, bastante antes de la llegada al poder por parte del Movimiento al Socialismo del Presidente Evo Morales. La crítica situación de la empresa pública de agua y saneamiento de Cochabamba, SEMAPA, fue objeto de diversos debates en el curso del Encuentro. En palabras de Antonieta Meneses, de Cochabamba, "SEMAPA debería actuar como quería el pueblo boliviano, pero no lo está haciendo. El agua en Cochabamba es el objeto de ambición de personas poderosas, empresas privadas y partidos políticos que tienen otros intereses y buscan controlar la empresa".

En principio, cancelar los contratos de privatización representó un triunfo de los movimientos populares que luchan por el derecho humano y ciudadano a los servicios esenciales, y de los actores políticos, profesionales y académicos que los acompañaron en su lucha, una lucha legítima que logró derrotar una política caracterizada por la corrupción, el autoritarismo neoliberal, y la subordinación de las necesidades básicas de la población a los intereses de los grandes monopolios privados del agua transnacionales. Sin embargo, una vez cancelados los contratos de privatización las empresas renacionalizadas o remunicipalizadas muchas veces no han respondido a las expectativas, en general porque las condiciones (en particular las condiciones financieras) en las que deben operar les han impedido la reconstrucción de modelos de empresa pública viables o la puesta en marcha de los proyectos existentes para la cooperación y la asociación público-pública.²

Alberto Muñoz, miembro de la Red VIDA (Vigilancia Interamericana para la Defensa y Derecho al Agua), representando a Santa Fé, Argentina, argumentaba que "en nuestra provincia las empresas de agua y saneamiento pasaron por todos los ciclos: fueron privadas a principios del siglo veinte en las grandes ciudades, se nacionalizaron en la década de 1950, se volvieron a privatizar a fines del siglo veinte, y las retomó el sector público en 2006. Pero si hay algo positivo en todo este ciclo es que nos permite comparar el funcionamiento de una empresa nacional con el de una empresa provincial y con el de una empresa privada, Suez. Esto nos coloca en una inmejorable situación para decir ahora, con datos, que la empresa privada fue ineficiente, incompetente, ineficaz, inapta para arreglar el problema del saneamiento que supuestamente iba a resolver [...] la empresa privada jamás cumplió con el contrato en relación a los compromisos de inversión, al desarrollo y calidad de los servicios, y a la atención del usuario. [...] Pero los problemas no se terminan con el fin de la privatización ya que heredamos una cultura de desvalorización de la empresa pública que afecta seriamente las chances de efectivizar nuestro proyecto de construir una empresa pública con participación ciudadana, objetivo que nos propusimos en un plebiscito en el año 2002 en el que también pedimos la rescisión del contrato con la Suez. Conseguimos la rescisión del contrato, pero como decía Oscar Olivera en relación al caso de Cochabamba, es más fácil derrotar a la privatización que comenzar a construir la nueva empresa pública."

² Los conceptos de cooperación y asociación público-públicas han sido desarrollados como alternativas al modelo de las asociaciones "público-privadas" promovido por las instituciones financieras internacionales y por otros actores clave del sector del agua a nivel global. Mientras que las asociaciones "público-privadas" son con frecuencia poco más que una forma encubierta de transferir el control sobre el gobierno y gestión del agua, y particularmente el control sobre los beneficios económicos derivados, al sector privado, los proyectos de asociación público-pública buscan refundar la organización de la gobernabilidad y la gestión del agua sobre principios de cooperación, solidaridad, control ciudadano democrático y justicia social, mediante la transferencia de conocimientos y recursos humanos y materiales entre organismos públicos.

Estos y otros obstáculos y retrocesos que caracterizan al proceso de democratización del sector del agua en América Latina fueron capturados y sintetizados en los debates del *Café Mundial*³, que permitieron la contribución de todos los participantes en el encuentro. Estos debates también aportaron una serie de argumentos orientados a impulsar el proceso democratizador, con propuestas de acción y sugerencias. A continuación presentamos los resultados de dichos debates, organizados en dos temas: ¿Cuáles son los principales obstáculos para una gestión democrática del agua? Y ¿Cuáles son los elementos necesarios para una gestión democrática del agua?

Resultados del *Café Mundial*, tema:

¿Cuáles son los principales obstáculos para una gestión democrática del agua?

- Predominio de enfoque economicista
- Mercantilización del agua como tendencia mundial
- Falta de transparencia y control social
- Falta de información adecuada
- Soluciones muy focales y no integrales
- Modelos de gestión que se pretenden universales
- Exclusión de la participación social
- Políticas impulsadas desde el poder trasnacional (FMI, BM)
- Leyes manipuladas por la lógica capitalista
- Normas que no se cumplen, falta de armonización, articulación y cumplimiento
- Desbalance de poder entre los actores
- Dispersión de la propuesta de la sociedad civil. Descalificación de sus discursos
- Ausencia de actitudes críticas al gobierno y autocríticas hacia la sociedad
- Abuso de poder y desmovilización social por temor y falta de expectativas
- Falta de cálculo a las acciones perversas del estado (exceso de ingenuidad)
- Falta de una distribución equitativa de y acceso a la información y al conocimiento

³ *Café Mundial*, una forma de trabajar, en el cual todos los participantes del evento se reunieron simultáneamente y en el mismo espacio pero divididos en ocho equipos (de aproximadamente 10-15 personas) organizados en dos grupos de cuatro equipos cada uno. Dentro de cada grupo los cuatro equipos trabajaron los mismos temas en rondas consecutivas (cada equipo tenía 15 minutos por ronda para tratar cada tema) y registraron sus respuestas a las preguntas de cada tema en un afiche (un afiche para cada uno de los cuatro temas).

- Participación sin información. Tiranía de las mayorías. Abuso de poder en las organizaciones
- Desigualdad e injusticia socio-ambiental
- Inercias en la formación de cuadros políticos orientados al modelo hegemónico que favorecen la democracia formal en detrimento de la participativa
- Formas de representación tradicionales son excluyentes de la mujer
- Subordinación de la política ambiental y social a los intereses de los tiempos políticos, coyunturales. La oferta de política subsumida a promesas de campaña

Resultados del Café Mundial, tema:

¿Cuáles son los elementos necesarios para una gestión democrática del agua?

- Quebrar paradigmas (incluidos los paradigmas ancestrales)
- Hay que actuar en dos niveles: a) los responsables de la provisión deben tener apertura democrática y crear canales de participación b) la sociedad debe organizarse y calificarse. La movilización continua como un elemento central
- Necesidad de reconocer y legitimar a los actores–sujetos con sus identidades
- Necesidad de una construcción colectiva en la toma de decisiones sobre el agua
- Fortalecer otros mecanismos para la participación ciudadana y la protesta social. Ampliar los espacios de participación, incluir más movimientos
- La democracia en materia del agua nos remite a la democracia directa, no a la representativa. Es la gente quien tiene que decidir sobre el agua. Hay que repensar y ampliar la noción de democracia. Encontrar otras formas de gestión participativa.
- Un debate entre los participantes: algunos enfatizaron considerar la visión ecosistémica de los pueblos y las comunidades. Hay otras especies en el planeta, no somos los únicos. Otros apuntaron sin embargo priorizar el agua para sobrevivencia/abastecimiento de vida humana
- Descentralizar la procuración del agua (por ejemplo a través de políticas comunitarias)
- Estrechar las relaciones campo/ciudad
- Erradicación de inequidad y compromiso con acceso universal al agua
- Lucha contra las desigualdades de género, etnia, clase, y generacional
- Promoción de la autogestión
- Que la gestión del agua siempre sea pública y nunca privada

- Respeto a las formas de organización de los pueblos/colonias/barrios y comunidades
- Respeto a las determinaciones ancestrales
- Reorientar la producción de conocimiento en las universidades/ sistemas educativos hacia la profundización de procesos de democratización de la gestión del agua
- Valorización de todas las formas de conocimiento del agua
- Democratización de las mismas instituciones educativas (lo que va más allá del tema agua)

Estos y otros aspectos enfatizados por los participantes del evento en el Café Mundial atraviesan los problemas abordados en las otras áreas temáticas, que tratamos en las siguientes secciones: el tema de la sustentabilidad ambiental, el desafío del financiamiento de los servicios básicos de agua y saneamiento, y el problema de reformar los marcos legales e institucionales en el sector del agua.

C 2. ¿Cómo cambiar los paradigmas de manejo del agua? Hacia soluciones sustentables

El tema de la necesidad de reemplazar los paradigmas dominantes en la gestión del agua en América Latina atravesó en distintas formas todo el evento, como se ilustró en las páginas previas. Al mismo tiempo, los debates evidenciaron la existencia de tensiones y desacuerdos importantes, así como también distintos enfoques del problema de la sustentabilidad ambiental en relación al agua. Un punto de acuerdo general fue la crítica a los modelos de gestión del agua productivistas, desarrollistas, que han dado históricamente la espalda a la cuestión de los límites ecológicos del modelo capitalista de desarrollo vigente. Un tema destacado en los debates fue la tensión que existe al interior de los movimientos sociales que luchan por el agua en América Latina, y muy particularmente las contradicciones entre las posiciones que privilegian un enfoque ecocéntrico, en el que la “naturaleza” recibe el mismo estatus que los seres humanos como sujeto de derecho, y las posiciones más antropocéntricas que, aun reconociendo la necesidad del cambio de paradigmas hacia formas de gestión del agua que sean sustentables, mantienen los intereses y necesidades básicas de los seres humanos como prioridad máxima. Muchos participantes expresaron su preocupación por el hecho que en gran medida la mayoría de los nuevos gobiernos progresistas o de “izquierda” que han llegado recientemente al poder en América Latina no parecen representar un cambio sustantivo respecto al pasado en relación al problema de la sustentabilidad ambiental. Más bien, el modelo de desarrollo capitalista tradicional, cada vez más claramente insustentable en términos ecológicos, no es

cuestionado por estos gobiernos en la práctica a pesar de las frecuentes declaraciones retóricas a favor de la sustentabilidad ambiental.

Sara Larraín, de la organización Chile Sustentable, indicó que “el tema del ‘desarrollo sustentable’ se está utilizando para maquillar de sustentabilidad al crecimiento económico en nuestros países, lo cual es absolutamente contradictorio. Yo creo que hay ahí una captura de ese concepto por parte del estado y del sector económico. Pero cuando hablamos de sustentabilidad, nosotros pensamos que lo que se sustenta son las sociedades en sus territorios, no es el desarrollo, no es el crecimiento económico. Sin embargo, hoy en día se utilizan estos conceptos como sinónimos en las políticas públicas, desarrollo sustentable para ellos es desarrollo económico, equidad social y sustentabilidad ambiental. Eso no es a lo que nosotros aspiramos, y eso debe quedar claro en este encuentro. El tema de que lo que se sustenta son las sociedades en los territorios implica que la sociedad humana tiene que aprender a vivir en un territorio que tiene ciertos límites, ciertas reglas de funcionamiento, y por lo tanto debe entender que es una especie más dentro de este conglomerado. Si no entendemos que somos una especie más, y así como la minería quiere tener prioridad sobre la gente nosotros queremos tener prioridad sobre las demás especies en el uso del agua, no hay futuro: pretender utilizar todo lo que hay sólo para la especie humana significa que no hay sustentabilidad posible. Ahí entra un tema crucial, que implica la necesidad de un cambio de paradigma, dejar de considerarnos el centro del planeta y entender que somos una especie más, aprender las reglas de relación y de convivencia que hemos perdido. [...] En ese contexto, el sujeto prioritario en la gestión y en el poder en la gobernabilidad de las cuencas es el sujeto del territorio, la comunidad, no hay otra posibilidad de sustentabilidad; de los ejemplos que conocemos de gestión sustentable, siempre el actor de las sustentabilidad es la comunidad en su territorio.”

Esto se puede ver entre otros ejemplos en la continua deforestación de los bosques, en la destrucción de ecosistemas acuáticos frágiles como los manglares y los humedales, la aparentemente imparable contaminación de ríos, acuíferos, lagos, y mares, la falta de protección de los glaciares y otros cuerpos de agua afectados por la expansión de la minería en muchos países de la región, la mercantilización y privatización de las fuentes de agua y de los servicios esenciales basados en este elemento, la expansión aparentemente imparable y en gran medida irregular de los agro-negocios que están destruyendo la base ecológica en muchos de los territorios de la región, o la continuidad y hasta profundización de las políticas de infraestructura que promueven la construcción de grandes obras como represas, trasvases, rectificación y dragado de ríos, y proyectos relacionados, que incluyen entre otros grandes ejemplos la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y el Plan Puebla-Panamá.

Por una parte, la continuidad de los paradigmas de desarrollo vigentes es también una expresión de condicionantes sistémicos que en gran medida determinan las opciones de los gobiernos en temas de política y gestión del agua. Uno de estos condicionantes es la persistencia de configuraciones de poder económico-financiero, político y social, tanto al interior de nuestros países como a nivel internacional, que establecen límites a y hasta determinan las líneas de acción posibles en el marco de la política ambiental.

Ana Domínguez Sandoval, Programa Uruguay Sustentable, “al hablar de gestión integrada de cuencas hay que tomar en cuenta el tema de las limitaciones, de los grados de libertad que tenemos

para gestionar nuestros territorios soberanamente en el marco, por ejemplo, del IIRSA, o del Plan Puebla-Panamá, o sea las grafías del poder, las improntas del poder, que están condicionando nuestros marcos políticos, institucionales y legislativos. Por eso nosotros desde Uruguay saludamos la iniciativa ecuatoriana que derivó en la nueva Constitución de 2008, donde correctamente se plantea el problema de la gestión del agua en relación a la soberanía alimenticia y al problema de los agro-negocios. El gran problema nuestro en América Latina es que nuestros principales recursos, incluyendo el agua, están pasando a ser gestionados por estos nuevos poderes extra-regionales pero que tienen aliados fundamentales en nuestros líderes políticos.”

Por otra parte, algunos participantes destacaron la continuidad en algunos casos de prácticas represivas contra los movimientos sociales que luchan en el terreno, por ejemplo los que se oponen a las grandes obras de infraestructura hidráulica que desplazan poblaciones y destruyen hábitats naturales. Estos actores siguen siendo tratados muy frecuentemente en forma autoritaria, reprimidos, en condiciones en que el debate público en relación a los impactos socio-ambientales de dichas obras sigue siendo muy restringido, en el mejor de los casos, o directamente inexistente.

Rodolfo Chávez, del Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a la Represa de la Parota (CECOP), en México, planteó que “un tema central que debemos considerar en este debate es el impacto de las grandes obras hidroeléctricas y de las represas y otras obras hidráulicas en general como los grandes transvases de ríos, sobre las comunidades afectadas y sobre los movimientos sociales que, como el nuestro, están directamente involucrados en la lucha contra las injusticias causadas frecuentemente por estas obras. Esto es muy importante porque las broncas, los trancazos y los muertos los ponemos nosotros, por lo cual la preocupación por los afectados directos es algo que debe ser absolutamente prioritario en el debate sobre el agua en América Latina.”

Estos y otros temas cruciales en relación a la sustentabilidad ambiental en la gestión del agua que llevan a cabo los nuevos gobiernos de América Latina fueron profundizados y sintetizados en el Café Mundial, cuyos resultados presentamos a continuación.

Resultados del Café Mundial, tema:

¿Cuáles son los principales obstáculos para una gestión ambientalmente sustentable del agua?

- Olvido del ciclo hidrológico en la política pública; visiones e información sectoriales del agua
- Especialización centrada en la ingeniería tecno-céntrica (en el manejo del agua)
- Distancia y falta de diálogos entre expertos y sociedad
- Modelo mercantilista prevaleciente; hegemonía del modelo productivista
- Falta de visión integral del ecosistema

- Espacios de participación simulados, no reales
- Exceso de centralismo; Burocracia (hidrocracia) y corrupción
- Megaproyectos de infraestructura hidráulica
- Condicionamiento político y técnico de los financiamientos
- Concepción occidental economicista contradictoria con el funcionamiento del sistema planetario finito y frágil; concepción del agua como recurso infinito
- Falta de análisis de las organizaciones sociales para llevar a la práctica los conceptos; falta de educación ambiental
- Consumismo – despilfarro
- Falta de empoderamiento de las comunidades y su manejo comunal
- Sobreposición del beneficio personal sobre el beneficio social
- Falta de conocimiento y difusión de los saberes comunitarios (saber local)
- Prevalencia de un modelo antropocéntrico
- Paradigmas hedonista y consumista de bienestar
- Ausencia de criterios de gestión basados en el principio de preservación y conservación de la vida
- Divorcio entre teoría y práctica (necesario sistematizar experiencias de gestión ambiental sustentable) falta de conciencia de la relación entre el ciudadano y la cuenca
- Falta de una definición clara de los usos y beneficios del agua: ¿para qué y para quiénes?
- Desarrollo como crecimiento económico y acumulación, no es compatible con la sustentabilidad ambiental
- Aplicación de modelos surgidos en situaciones específicas pero que se pretenden universales
- Ingenuidad ante la maldad de gobernantes y empresarios
- La forma en que nos relacionamos con el agua posee una determinación material íntimamente vinculada con el modo de producción
- Visión arrogante y prepotente de los seres humanos sobre la naturaleza
- Modelo contradictorio internacional: gestión ambiental y derechos humanos vs comercio internacional
- Injusticia y desigualdad socio-ambientales
- Inercia en la formación académica, técnica y política que reproduce los paradigmas y modelos dominantes
- Fragmentación de políticas públicas

Resultados del Café Mundial, tema:

¿Cuáles son los elementos necesarios para una gestión ambientalmente sustentable del agua?

- Cambios paradigmáticos
- Promover la multidimensionalidad de la sustentabilidad, una nueva cosmovisión
- Privilegiar visiones ancestrales de los conocimientos en torno al agua
- Cuestionar los imaginarios que subyacen a nuestros objetivos (por ejemplo, el crecimiento económico)
- Establecer una nueva jerarquía de usos, funciones y valores del agua
- Repensar los territorios (como cuencas, en una dimensión amplia y no-ortodoxa)
- Asumir que sin sustentabilidad en el campo no hay sustentabilidad en la ciudad

- Apropiación
- Apropiación y pertenencia efectiva y simbólica de las cuencas
- Establecer una relación estrecha con “nuestra” agua
- Asumir la ciudadanía sustantiva e intercultural en relación al agua (reclamar leyes y derechos, por ejemplo el derecho humano al agua)
- Promoción de normativas e institucionalidades que asuman la sustentabilidad (fuera de los paradigmas actuales)
- Promoción de políticas públicas coherentes con la conservación y la gestión del medio ambiente

- Educación e Investigación
- Educar, conectar, difundir y respetar los ciclos de agua y naturaleza
- Educar a valorar el agua con métodos “tangibles”, y en todos los ciclos educativos
- Considerar el factor límite de agua y territorio
- Considerar el factor demográfico (no podemos seguir con las mismas políticas de hace dos siglos)

- Investigaciones en torno del manejo efectivo del agua (en las ciudades) y divulgación de los resultados
- Hubo un debate inconcluso sobre la inclusión de la frase de Paulo Freire “para valorar el agua, es necesario tener sed”

3. Financiamiento e inversión para un manejo sustentable y democrático del agua

Los debates en torno a este tema tendieron a centrarse sobre los problemas relacionados con el financiamiento de los servicios esenciales de agua y saneamiento, que sigue constituyendo uno de los temas más candentes de la política latinoamericana. En ese sentido, desde fines de la década de 1980 (aunque un poco antes en casos como Chile) América Latina se convirtió en una especie de laboratorio de las políticas de liberalización, desregulación y privatización de los servicios públicos, incluyendo los de agua y saneamiento. En particular la década de 1990 fue el escenario de transformaciones radicales en el sector, que introdujeron modificaciones sustantivas en la legislación y en la institucionalidad del sector (ver próxima sección) y promovieron la expansión de la participación privada directa en la provisión de estos servicios, especialmente en países como Argentina, Chile y Bolivia y, en menor medida en el resto de los países (mientras que hacia fines de la década de 1990 Argentina y Chile habían privatizado la mayor parte de sus servicios de agua y saneamiento, que en el caso de Argentina llegó a dar cuenta del 70% de la población servida por empresas privadas hacia 1999, en muchos otros países, como Brasil o México, el proceso tuvo más obstáculos y la proporción de población servida por empresas privatizadas se mantuvo alrededor del 5%). Existe actualmente una creciente aceptación de que la política privatista, neoliberal, fracasó en sus objetivos principales, lo cual es hoy parcialmente reconocido incluso por algunos de sus promotores más importantes, como el Banco Mundial. Sin embargo, la herencia de dichas políticas se sigue sintiendo muy fuertemente en América Latina, y ese fue uno de los puntos centrales de debate en esta sección.

Por una parte, se discutió el problema de que los objetivos del modelo neoliberal impuesto en América Latina para la gestión del agua y sus servicios esenciales han fracasado. Uno de los argumentos principales que se utilizaron –y se siguen utilizando en algunos países de la región– para promover la privatización fue la necesidad de inversión privada, que teóricamente sería la solución a lo que se consideraba era una incapacidad intrínseca del sector público para financiar la expansión y mantenimiento de estos servicios. En la práctica, no solamente la inversión privada representó una fracción pequeña del total de recursos invertidos en los procesos de privatización (en algunos de sus informes el Banco Mundial estima que la inversión privada representó alrededor del 10% del total invertido), sino que inclusive en muchos casos las empresas privadas involucradas ni siquiera alcanzaron a obtener las ganancias proyectadas.

Entre otras razones para este desenlace de las políticas privatistas se encuentra el hecho de que mientras que la privatización del agua y sus servicios presupone la capacidad de pago por parte de los usuarios de tarifas que incluyen no solo la recuperación de costos si no también la ganancia de las empresas, es decir, una base de usuarios solvente y propensa a pagar por los servicios en esas condiciones, en la práctica la implementación de dichos proyectos tropezó con enormes dificultades: a) la privatización se implementó en América Latina al mismo tiempo que una gran parte de la región sufría un proceso de profundización de las desigualdades socio-económicas, aumento del desempleo y el subempleo, e incremento de la segregación espacial entre ricos y pobres (especialmente en las grandes ciudades), entre otros graves problemas que deterioraron la capacidad de pago de las familias, especialmente las más carentes, b) la política privatista fue rechazada en gran parte de la región por movimientos sociales organizados que luchan por la recuperación de las empresas públicas y contra la transformación de los servicios esenciales de agua y saneamiento en objetos de la ganancia privada.

Sin embargo, y a pesar de los procesos de desprivatización implementados por muchos de los gobiernos de la región, como ha ocurrido por ejemplo en Argentina, Bolivia o Uruguay, los participantes del encuentro tendieron a destacar las continuidades preocupantes que se observan en la mayoría de los países, que incluye la continuidad de algunos de los principios neoliberales, como el presupuesto de que el sector privado es más eficiente que el sector público por naturaleza, o que el financiamiento de los servicios esenciales de agua y saneamiento depende del sector privado y de los propios usuarios. Uno de los debates más candentes tuvo como centro el hecho de que, mientras en los países del Norte desarrollado, como Europa o Estados Unidos, el financiamiento que permitió la universalización y sustentabilidad de los servicios básicos de agua y saneamiento se basó en la recaudación impositiva y en la inversión pública, que siguen constituyendo en la mayoría de los casos las fuentes principales de financiación del sector, a los países del Sur se les impone la privatización y el autofinanciamiento como métodos principales. En ese sentido se destacó la necesidad de recuperar la memoria histórica de cómo se logró la universalización de los servicios básicos de agua y saneamiento en los países centrales, que en todos los casos se hizo posible con financiamiento público y acción estatal directa. No existen razones para insistir con el argumento de que en los países y regiones más pobres, como en gran parte de América Latina, la historia será diferente.

Emanuele Lobina, de la Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos (PSIRU), Reino Unido, argumentó que "hay que poner más énfasis en las opciones de financiamiento de los sistemas de drenaje sanitario (cloacas), sobre los cuales se ha trabajado mucho menos que en el caso del agua. Lamentablemente el paradigma de financiamiento de los servicios de agua y saneamiento hoy dominante a nivel internacional y también en América Latina, basado en el principio de la recuperación total de costos a través de la tarifa, que ha estado vigente por unos 15 o 20 años especialmente en el medio urbano y que ha fracasado, sigue siendo fuertemente impulsado por variados actores, con mucha energía y muchos recursos. Estos actores incluyen las agencias internacionales de desarrollo, el Banco Mundial, varias agencias regionales de desarrollo, organismos bilaterales, y desde luego las empresas privadas del agua. Una razón fundamental por la cual este paradigma ha fracasado en muchos de nuestros países, como Argentina, Bolivia y otros, es la gran distancia que existe entre los requerimientos del modelo, que incluye la remuneración de los capitales privados (la ganancia privada), y las posibilidades reales de pago del servicio por parte de la mayor parte de la población. El fracaso del paradigma es patente tanto en la cancelación de muchos de los proyectos de privatización como en el hecho de que incluso durante el período de privatización las empresas multinacionales no conseguían obtener recursos suficientes para

remunerar a sus accionistas como era esperado, por lo cual comenzaron a abandonar la región. A pesar de esto, los gobiernos de América Latina siguen sujetos a condicionamientos tales como la inclusión de empresas privadas en la gestión de los servicios para poder acceder a los recursos financieros necesarios para el sector. [...] En este sentido otro tema tiene que ver con el proceso de democratización, es decir, con la continua conquista y reconquista de los derechos, es que en el caso del acceso a los servicios de agua y saneamiento uno de los instrumentos centrales del proceso son las campañas y las movilizaciones permanentes de la población para garantizar el respeto a sus derechos básicos.”

Los participantes también destacaron que, a pesar de la evidencia histórica y reciente que demuestra la falacia de los argumentos privatistas, existe actualmente en América Latina una falta de debate público y de participación social en relación a estas políticas. En muchos casos los propios gobiernos progresistas o de “izquierda” están permitiendo la prolongación del modelo privatista por distintos medios y en distintas formas. A pesar de que muchos proyectos de privatización, como las concesiones a largo plazo, han sido canceladas en varios países, han surgido nuevas formas de privatización (notoriamente las así llamadas asociaciones público-privadas, en las cuales el sector público retiene la mayor responsabilidad por el financiamiento) que se están expandiendo en la región, frecuentemente impulsadas por los propios gobiernos. Además, actualmente no sólo se trata de empresas multinacionales del agua de origen europeo o norteamericano, sino que también existen multinacionales autóctonas de la región, notablemente de Argentina y Brasil, que participan en procesos privatizadores en diversos países, muchas veces asociadas con empresas públicas que comienzan a operar con objetivos mercantiles, es decir, como si se tratara de empresas privadas cuyo objetivo primordial ya no es la provisión de un servicio público sino el de garantizar la ganancia de sus accionistas privados.

Leó Heller, profesor de ingeniería sanitaria de la Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil, explicó que “en Brasil se están dando casos en los que las empresas públicas de agua y saneamiento venden parte de las acciones de las compañías al sector privado. Esto ha pasado por ejemplo en el estado de Paraná, con la empresa SANEPAR y en mi estado, Minas Gerais, donde la compañía estatal COPASA ha vendido más del 40 por ciento de sus acciones a inversores privados. Un problema que esto conlleva es que se produce un cambio en la lógica operativa de estas empresas supuestamente ‘públicas’: aunque el gobernador del estado siga siendo quien nombra a los directivos de estas empresas, su lógica cambia. En mi estado la COPASA está obteniendo grandes ganancias y distribuye parte de las mismas a los inversores privados, es decir hay una transferencia hacia a los inversores privados de recursos generados por la tarifa de servicios que la gente paga a la COPASA. Yo creo que esta es una nueva estrategia del sector privado para entrar en el sector de agua y saneamiento, una estrategia que tiene menos riesgos de reacciones populares que en el caso de las concesiones de largo plazo, que le permite al sector privado actuar protegido por el paraguas del estado y hacer ganancias importantes con la tarifa que la gente paga. La pregunta entonces es: ¿cómo puede ser posible implementar una política para los servicios de agua y saneamiento con carácter social, sustentable, orientada a las necesidades de la población cuando lo que está por detrás en las empresas ‘públicas’ es la generación de ganancia privada?”

Estos y otros problemas fueron profundizados en el Café Mundial y en la última sesión temática sobre transformaciones legales e institucionales, que presentamos en las páginas siguientes.

Resultados del Café Mundial, tema:

¿Cuáles son los obstáculos financieros para universalizar el acceso al agua y al saneamiento?

- Obstáculos en modelos y enfoques
 - Modelo de desarrollo (capitalista)
 - de lo hidráulico vigente no es viable económicamente: no usa tecnologías alternativas, sustentables y desde lo local
 - Se usa principalmente un enfoque de recuperación total de costos
 - Enfoque cortoplacista en las inversiones
 - Se prioriza en el uso de modelos de financiamiento basados en inequidad social: no se hace uso de subsidios cruzados, no hay políticas financieras o de adopción de tecnología diferenciadas según grupos de población, sesgo rural/urbano, falta enfoque de género
- Obstáculos político-institucionales
 - Falta voluntad política para promover el derecho al agua/existe una decisión de ver al agua como una mercancía
 - Falta de priorización de los gobiernos de lograr el acceso universal al agua y saneamiento
 - Corrupción de gobiernos
 - El Estado no toma en cuenta la participación de ciudadanía en la definición de política de financiamiento y la ciudadanía no se interesa por participar
 - Problemas de comunicación/ coordinación entre diferentes niveles de Gobierno
 - El impacto de los Tratados de Libre Comercio y la privatización
 - Fuentes de financiamiento condicionadas a la privatización
 - Financiamiento regresivo/inequitativo
- Obstáculos técnicos y culturales
 - Carencia de una escala de prioridades de usos y pago del agua (por ejemplo misma calidad y pago para todos los usos)
 - Dificultad de identificar a los sectores más vulnerables para canalizar subsidios
 - Falta de planificación que priorice a los grupos más necesitados

- Falta de cumplimiento de normas vigentes sobre contaminantes vertidos a los cuerpos de agua y pérdidas de agua en los sistemas que provocan mayores necesidades financieras
- Falta de una cultura de pago y de gestión sustentable del agua (actitudes generalizadas de mal uso del agua)
- Falta de capacitación en la gestión de los financiamientos

Resultados del Café Mundial, tema:

¿Qué modelos o elementos de financiamiento son adecuados para garantizar el acceso equitativo al agua y al saneamiento?

- El acceso equitativo al agua no necesariamente está ligado al financiamiento, pero no es irrelevante cómo y dónde se invierte
- Cambiar las políticas macro y adoptar un enfoque de justicia social
- Políticas sistémicas de protección de la naturaleza, con enfoque socio-ambiental
- Es necesaria la intervención estatal. Subsidios, préstamos públicos, subsidios cruzados
- Financiamientos no condicionados a la privatización
- Financiamiento que incluya la recuperación ecológica de las cuencas para incrementar la cantidad y calidad del agua. Poniendo atención en quién diseña las políticas
- Plan de prioridades ligadas a la equidad
- Cuestionar los modelos de ingeniería asociados a grandes obras de infraestructura
- Modelo comunitario/público con participación social que incluya los saberes de la gente, con transparencia y rendición de cuentas
- Cooperación horizontal e integral sin fines de lucro, cooperación público/comunitaria y sus combinaciones
- Presupuestos participativos
- Reinversión de los recursos en los propios sistemas operadores de agua (autonomía financiera y administración incluyendo fijación de tarifas)
- Organismos operadores sin fines de lucro
- Aplicación de impuestos a las grandes industrias e inversión de los fondos a obras de saneamiento y acceso al agua con énfasis en la obligación de provisión de servicios de saneamiento y de inversión de tecnología
- Exención de impuestos a los organismos operadores

4. Marcos legales e institucionales que guían políticas del agua sustentables y democráticas

En el debate de este tema se destacó la importancia de trascender los aspectos formales del proceso de democratización, los cuales son fundamentales y necesarios pero de ningún modo suficientes. De esta forma, aunque algunos de los países considerados han logrado introducir reformas legislativas e incluso constitucionales orientadas a garantizar la democratización de la gobernabilidad y la gestión del agua, notablemente Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela, la evidencia muestra que estos logros en el nivel jurídico-administrativo e institucional no son suficientes para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos democráticos por parte de la población. En muchos casos, existe una prolongación de los marcos jurídico-institucionales introducidos por las reformas neoliberales de la década de 1990 que siguen determinando la formas concretas en que se gestiona el agua y sus servicios básicos.

Por ejemplo, Guillermo Amorebieta, del Sindicato de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires, señaló que “a pesar de los cambios favorables al proceso democratizador introducidos en Argentina en los últimos años, los servicios esenciales de agua y saneamiento siguen operando dentro del marco legal-institucional de corte neoliberal heredado de la década de 1990. Esto significa que las empresas renacionalizadas y remunicipalizadas deben sobrevivir dentro del marco jurídico-institucional que había sido preparado para favorecer la privatización, lo cual crea enormes obstáculos para la gestión pública de las empresas o para llevar adelante proyectos de cooperación y asociación público-pública. El movimiento de los trabajadores del sector agua y saneamiento ha respondido a este desafío mediante el desarrollo de tácticas para evitar la re-privatización de las empresas, capacitarse técnicamente para controlar la actividad estratégica de operación de los servicios, y ocupar un lugar activo en el plano de la política del agua a nivel regional e internacional. Otro problema importante es que, aunque hay avances en la participación de los usuarios en las discusiones y en las actividades de control democrático de la gestión, este es un proceso muy incipiente debido a las propias limitaciones de la ciudadanía y a la falta de apoyo gubernamental para fortalecer a estas organizaciones. Aún más, un obstáculo importante al proceso de democratización es el hecho que los gobiernos en su propia dinámica tienden a cooptar, integrar, y en definitiva asimilar y moldear a miembros activos de los movimientos sindical y ciudadano a punto tal que los mismos abandonan la relación con sus bases y frecuentemente comienzan a defender intereses corporativos y terminan presos de la maquinaria burocrática estatal. A todo esto debe añadirse la continuidad de una política fiscal y financiera en la mayoría de los países de la región, con la notable excepción de Brasil, que no asigna fondos suficientes para las inversiones requeridas en el sector de agua y saneamiento, una situación que tiende a agravarse por la actual crisis internacional.

Lamentablemente, se han dado retrocesos importantes en algunos países con respecto a formas participativas que se había logrado implementar en el pasado, como es el caso de los mecanismos de presupuesto participativo que hicieron famosa a la gestión pública de la ciudad brasilera de Porto Alegre. Dieter Wartchow, de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, explicaba que en los últimos años los gobiernos han logrado dismantelar rápidamente las instancias participativas que se habían construido a lo largo de dos décadas, lo cual refleja tanto un cansancio de la propia población que ha dejado de participar en la gestión pública (a su vez el resultado de una política pública efectiva que logró grandes avances como la práctica universalización del acceso a los servicios en la ciudad) como una reconfiguración del poder social y político que tiende a priorizar las formas de la democracia representativa en preferencia a las formas de democracia participativa que se habían ensayado desde fines de la década de 1980.

Néstor Perdomo, Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida, Uruguay, "En el año 2002 el gobierno uruguayo puso el agua como garantía de los préstamos internacionales. A esto dimos respuesta con un proceso de junta de firmas con el objetivo de que el 31 de octubre de 2004, en el marco de las elecciones nacionales, se sometiera a plebiscito que el agua es un derecho humano, tiene que estar garantida y gestionada por el Estado y no por las multinacionales y que no puede ser utilizada como garantía de las políticas del Fondo Monetario Internacional. Así se formó la Comisión nacional en Defensa del Agua y la Vida para luchar contra esa política. El resultado fue importante: mientras que el candidato a presidente de la nación por la izquierda ganó las elecciones con el 50.45% de los votos, el porcentaje de votantes uruguayos que les dijeron a las multinacionales del agua que no podían quedarse en el Uruguay, que el agua es un derecho humano que debe ser gestionado por el Estado fue bastante mayor, el 64.7%, alrededor de 1 millón 440 mil voluntades. Este resultado del plebiscito quedó integrado en la Constitución Nacional uruguaya. [...] Nosotros en la Comisión nos reunimos en plenario al día siguiente de la elección y pensamos que habíamos ganado. Pero en realidad, ahí mismo nos dimos cuenta que deberíamos seguir luchando muchísimo más que antes, que si no luchábamos el flamante mandato constitucional por el derecho humano al agua y por la gestión pública de los servicios de agua y saneamiento no se iba a cumplir. Nosotros asumimos que si no nos organizamos para hacer que el nuevo gobierno cumpla con el mandato surgido del plebiscito, no se va a cumplir, así como no se cumplen muchos otros derechos ya garantizados desde hace mucho en la Constitución, como el derecho al trabajo o a la vivienda digna. Si los pueblos no luchan para que los gobiernos hagan lo que el pueblo dice, indudablemente no se van a cumplir los compromisos del estado con esos derechos. [...] Un ejemplo es que este gobierno uruguayo, que votamos muchos de los compañeros presentes en esta reunión, emitió un decreto en 2005 diciendo que 'las multinacionales del agua que están localizadas al este del arroyo Maldonado se quedan', lo que en la práctica implicaba la continuidad de las empresas Suez y Aguas de Barcelona en nuestro territorio. Lamentablemente tuvimos que salir a luchar contra ese decreto de nuestro gobierno y, con una gran participación ciudadana, finalmente logramos que esas dos multinacionales se vayan. Ese fue un gran triunfo para nosotros, pero la lucha continúa hasta el día de hoy para profundizar el proceso y lograr una reforma constitucional que garantice el cumplimiento con el mandato surgido del plebiscito, lo cual hacemos en permanente negociación con nuestro gobierno (negociar no quiere decir aceptar todo lo que el gobierno propone), donde tenemos muchos compañeros. [...] lamentablemente desde la elección del gobierno de izquierda ha bajado mucho la movilización de la sociedad, la gente espera que el gobierno cumpla las promesas. Pero sólo con un pueblo movilizado se puede lograr que los gobiernos cumplan. En este momento tenemos en América Latina unos diez gobiernos de izquierda, pero, tal como escuché en muchas ponencias de este encuentro por parte de compañeros de Bolivia, Venezuela, ... son pueblos que se siguen movilizándolo, más allá de que los gobiernos sean amigos. No es suficiente lograr cambiar la

legislación, hace falta estar movilizados para que haya garantía de cumplimiento, sea cual sea el gobierno.”

Retrocesos, obstáculos y contradicciones importantes en relación a los marcos jurídicos e institucionales y su influencia sobre la política concreta del agua en los países considerados fueron también debatidos con respecto a algunos de los casos centrales, como son los procesos de Bolivia y Uruguay. Los participantes dieron claros ejemplos de lo que consideran son continuidades estructurales de la política neoliberal, ahora defendidos o al menos tolerados por los nuevos gobiernos. Se enfatizó la necesidad de una movilización constante de la población para garantizar que se respeten sus derechos básicos y se cumplan los compromisos asumidos por los gobiernos en los procesos electorales. En esta discusión también se destacó el rol de los condicionantes sistémicos y, muy particularmente, la presión continua ejercida por los organismos financieros internacionales y otros agentes que buscan revitalizar el proyecto privatista por distintos medios.

Carlos Crespo, del Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia, destacó su preocupación “con las contradicciones que presenta la el proyecto propuesto por las organizaciones sociales bolivianas vinculadas con el agua, tanto urbanas como rurales, tanto dentro como fuera del gobierno de Evo Morales, para la nueva Constitución Política del Estado que será sometida a referéndum a fines de enero de 2009 [nota del editor: la constitución fue aprobada el 25 de enero de 2009]. Por una parte, hay importantes avances, como el Artículo 20 que explicita el derecho humano al agua y al alcantarillado, la innovación de crear un tribunal agro-ambiental que incluirá el agua como tema central, y se reconocen los usos y costumbres ancestrales como sistemas de gestión del agua con reconocimiento jurídico. También, en el Artículo 374 que se refiere a la participación del estado y del sector privado se explicita que ‘es deber del estado gestionar, regular, proteger y planificar el uso adecuado y sustentable de los recursos hídricos con participación social garantizando el acceso al agua a todos sus habitantes’. El Artículo 373 también tiene una visión no privatista cuando dice que ‘los recursos hídricos no podrán ser objeto de apropiaciones privadas y tanto estos como sus servicios no podrán ser concesionados y estarán sujetos a un régimen de licencias, registros y autorizaciones conforme a ley’. Sin embargo, al mismo tiempo, el texto tiene contradicciones importantes. Por ejemplo, en el Artículo 309 dice que el objetivo ‘es administrar los servicios básicos de agua potable y alcantarillado directamente o por medio de empresas públicas, comunitarias, cooperativas o mixtas’. Este artículo ha sido modificado con respecto a la versión original que se había aprobado en la Asamblea Constituyente, que señalaba a la letra ‘administrar los servicios públicos directamente o por medio de empresas públicas o comunitarias’. La figura de la empresa mixta no estaba presente para el sector agua, pero hoy sí está presente explícitamente. ¿Por qué? Esto ha sido parte de la negociación que el gobierno ha realizado con la oposición y aquí ha cedido en un tema fundamental como es la participación privada en la gestión de los servicios públicos de agua. Esto está conectado con las actuales negociaciones para la reconstrucción en la ciudad de La Paz de la empresa Aguas del Illimani, desprivatizada en 2006 y ahora pública. El Banco Interamericano de Desarrollo está participando en estas negociaciones con una política de préstamos, junto con instituciones como la GTZ alemana, actores que están haciendo mucha presión para introducir esta figura de la empresa mixta, que como ustedes saben es la nueva figura que se están inventando porque ya nadie va a defender las formas clásicas de privatización.”

Un ejemplo positivo y ampliamente celebrado por los participantes del encuentro fue la nueva Constitución de Ecuador, aprobada en 2008, que entre otras cosas pasó a ser la

primera constitución en el mundo en la que se reconoce el derecho humano al agua y especifica el carácter público, soberano y comunitario de la gestión del agua y los recursos naturales. Sofía Espín, integrante de la Asamblea Constituyente de Ecuador, señaló que la participación ciudadana fue decisiva para lograr ese objetivo.

Artículos claves sobre el agua en la Nueva Constitución de Ecuador aprobada en 2008 (disponible en <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/>)

“Art.- 3. Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. [...]

Art.- 12 El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable, y esencial para la vida. [...]

Art.- 66. Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, la alimentación y nutrición, el agua potable, vivienda, saneamiento ambiental [...].

Art.- 71. La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. [...]

Art.- 85 [...] 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad. [...] 3. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. [...]

Art.-314. El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, [...] y garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación. [...]

Art.- 318. El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua. La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias. El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios. El estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en ese orden de prelación.”

Los participantes en general reconocieron la importancia fundamental del marco legal-jurídico para lograr establecer y mantener formas de gobierno y gestión del agua democráticas, participativas y sustentables. Sin embargo, se enfatizaron tanto las

contradicciones y aún retrocesos existentes en esta materia, así como la necesidad de vigilancia y acción permanente por parte de los sectores sociales como instrumento primordial del proceso de democratización. Las reformas constitucionales y los marcos jurídico-legales son fundamentales, necesarios, pero no suficientes para consolidar el proceso democrático en el gobierno y la gestión del agua.

Resultados del Café Mundial, tema:

¿Qué elementos se requieren para hacer la transición desde la elaboración de marcos formal-legales a la práctica democrática concreta?

- El proceso debe ser entendido como el agua (en movimiento, transparente y horizontal)
- Los marcos legales deben: a) ser producto de prácticas democráticas.; la toma de decisión debe estar en manos de la gente; b) ser revisados en función de valores (por ejemplo los derechos humanos); c) asegurar la representatividad de los actores sociales; d) no discriminar movimientos/procesos; e) incorporar transversalmente la equidad de género; y f) garantizar legalmente las diferencias de gestión del agua comunitaria
- Mecanismos de participación: eficientes; participación en planificación, ejecución y control del proceso
- Revisión programas educación (todos niveles) que promueva visión democrática. Capacitación a funcionarios y educación
- Acceso efectivo a la información, mecanismos de rendición de cuentas (contraloría ciudadana) y exigibilidad de políticas públicas
- Respeto a procesos sociales/culturales en el manejo del agua
- Voluntad política
- Recursos para implementar y promover participación ciudadana
- Vehículos y herramientas de presión social a las autoridades. Movilización permanente de actores sociales
- Consulta: informada, previa y durante los procesos (ejemplo, los mecanismos de OIT)
- Rotación de autoridades de agua (periodicidad)
- Conocimiento para la conservación y restauración del recurso

Resultados del Café Mundial, tema:

¿Cuál es la relevancia de los marcos legales e institucionales para generar mejores políticas públicas en favor del agua?

- Protegen la naturaleza y los derechos a su acceso
- Actúan como valla ante la extracción insustentable del agua
- Proporcionan un piso a la acción ciudadana, establecen metas y retos a enfrentar
- Funcionan como “reglas básicas” del juego, un paraguas para la acción ciudadana
- Facilitan la posibilidad de mejoras en las políticas de agua y permiten su sostenibilidad en el tiempo
- Fortalecen los procesos políticos
- Tienen una alta relevancia en la exigencia de las sociedad civil organizada y movilizadora como instrumentos básicos en la exigibilidad de los derechos ciudadanos
- Colocan en agenda y visibilizan la problemática, convierten al agua en un elemento más relevante
- Sirven como herramienta para mitigar el impacto de los Tratados de Libre Comercio
- Limita la “viabilidad” de proyectos de inversión extranjera orientada a favorecer a las empresas transnacionales en vez de a la población
- LA RELEVANCIA DE LOS MARCOS LEGALES E INSTITUCIONALES RESIDE EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS MARCOS MISMOS

SIN EMBARGO:

- EL ANALISIS PARTE DEL HECHO QUE LOS MARCOS LEGALES E INSTITUCIONALES, AUNQUE IMPRESCINDIBLES, NO SON SUFICIENTES....

Condiciones y consideraciones básicas para el funcionamiento de los marcos legales e institucionales para las políticas de agua:

- Tienen relevancia a medida que respondan a la realidad sociocultural
- Deben surgir de un diálogo de saberes
- Deben surgir del reconocimiento del agua como “indisciplinada”

- Deben surgir desde una visión holística que considere el agua dentro de su entorno natural y no como un recurso que se obtiene al abrir el grifo. - Agua como bien común
- Participación activa de la ciudadanía antes, durante y después de los procesos de definición e instauración de los marcos
- Se necesita reforzar la institucionalidad, especialmente en el contexto latinoamericano... Ir más allá, hacia cambios de los paradigmas en las instituciones
- **Se requiere de un sistema integral sancionatorio. Que la norma se cumpla cuando abusan del agua particulares o privados**