

De la Gobernanza neoliberal a la gobernanza del bien público.

Los servicios del agua en América Latina

From neoliberal governance to public goods governance.

Water Services in Latin America

Por Cristina Zurbriggen*

Fecha de Recepción: 21 de febrero de 2014.
Fecha de Aceptación: 30 de marzo de 2014.

RESUMEN

En el presente milenio, la sociedad latinoamericana está viviendo un década de transición (cuestionamiento al modelo neoliberal, gobiernos de izquierda, revalorización del Estado y la sociedad civil, transformaciones tecnológicas) que impactan en las formas de producir servicios y políticas públicas. En este escenario, a partir de la experiencia de las políticas de agua se revisa y se cuestiona el déficit de universalización de los servicios de agua potable. En un primer apartado, se introducen los elementos centrales de la prestación de los servicios bajo la gobernanza neoliberal (mercado, privatización, Nueva Gerencia Pública). A continuación se analiza la revalorización de las formas tradicionales de la gestión comunitaria del agua que han sido impulsados por los déficits del modelo neoliberal. Luego, se exploran los aportes de Elinor Ostrom quien nos obliga a reflexionar sobre los desafíos de cómo transitar de una gobernanza neoliberal hacia una gobernanza de lo público. Esto refiere a repensar políticas públicas que le asignen una mayor prioridad a la solución de temas de inequidad y revertir los agudos déficits de inclusión social que caracterizan a la región

Palabras clave: *gestión del agua, privatizaciones, gestión comunitaria, gobernanza policéntrica, América Latina.*

* Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Eberhard – Karls de Tübingen, Alemania. Profesora de Historia y Licenciada en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Actualmente es profesora agregada de la Universidad de la República en el Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Uruguay. Se ha desempeñado como profesora visitante en Irlanda, Canadá, España y Alemania en las temáticas de Estado y Desarrollo. Ha publicado artículos y libros relacionados con las temáticas de capacidades institucionales, políticas públicas, gestión de redes público-privadas, actores sociales y estrategias de desarrollo.

ABSTRACT

In this millennium, the Latin American society is experimenting a decade of transition (a questioning of the neoliberal model, the resurging of left governments, the redefinition of relationship between state and civil society, technological transformations) that impacts on the form of services and public policies. In this scenario based on the experience of water policy, it is reviewed and questioned the deficit of the universal access to potable water. In the first section, it is introduced the central elements of the provision of services under neoliberal governance (market, privatization, new public management). In the second section, it is analyzed the reevaluation of traditional forms of community water management as a response of the deficits of the neoliberal model. Then, it is explored the contributions of Elinor Ostrom which force us to reflect on the challenges of how to move from a neoliberal governance to a public goods governance. This means to redefine public policies that assign a higher priority to addressing issues of inequity and universalize access to public services.

Keywords: water management, privatization, community management, polycentric governance, Latin America.

Introducción

En el presente milenio, la sociedad latinoamérica está viviendo un década de transición, la región asiste a un "retorno del Estado" asociado a los nuevos gobiernos de izquierda, con un discurso que presenta claras innovaciones, como aspiraciones nacionales de crecimiento centradas en el bienestar y la ciudadanía. En consecuencia, el Estado aparece más visible y activo en la política pública, pero al mismo tiempo, está siendo interpelado en su capacidad para dar respuestas efectivas y distributivas a los problemas colectivos. Por otra parte, se revalorizan formas tradicionales y nuevas de participación ciudadana las cuales asumen responsabilidades al margen del Estado en la resolución de problemas comunes y en la provisión de servicios públicos. Por lo que cabe preguntarse por el lugar que tendrían las diversas dinámicas de participación social en la reorientación del proceso político y por los nuevos nexos que podrían entablar con el Estado y el mercado, traducándose en políticas públicas que conduzcan a una efectiva universalización de los servicios públicos.

En este escenario, a partir de la experiencia de las políticas de agua se revisa y se cuestiona el déficit de universalización de los servicios de agua potable y saneamiento. Específicamente en este sector a pesar de los avances el 25% de la población urbana de América Latina carece o recibe servicios en forma precaria. Esta situación se traduce en deficiencias en un déficit de la calidad sanitaria del agua, expresado en los problemas de distribución, recolección y tratamiento de las aguas. Además, esta situación se agrava por la degradación del medio ambiente que incide directamente en la protección sanitaria de las fuentes de agua, en la salud humana y en la calidad de vida de la población. Al mismo tiempo, este déficit se distribuye asimétricamente en la población creando dos categorías de servicios: uno de calidad equiparable al mundo desarrollado; y otros que padecen prestaciones precarias o directamente carecen de servicios siendo especialmente afectada la población más pobre y vulnerable (CAF, 2013).

Con el fin de analizar estos desafíos en la universalización de los servicios de agua potable, en un primer apartado, se introducen los elementos centrales de la prestación de los servicios bajo la gobernanza neoliberal (mercado, privatización, Nueva Gerencia Pública). A continuación, se analiza la revalorización de las formas tradicionales de la gestión comunitaria del agua que han sido impulsado por los déficits del modelo neoliberal. Luego, se exploran los aportes de Elinor Ostrom quien nos obliga a reflexionar sobre los desafíos de cómo transitar de una gobernanza neoliberal hacia una gobernanza de lo público. Ello refiere a repensar políticas públicas que le asigne una mayor prioridad a la solución de temas de inequidad y de los agudos déficits de inclusión social que caracterizan a la región.

Hacia una Gobernanza neoliberal

Desde fines de los años `80, la matriz de idea y criterios orientadores de la gobernanza en América Latina formaron parte de un paradigma neoliberal y con ello tuvo lugar una relevante redefinición de la funcionalidad del Estado. Desde este enfoque, la gobernanza –o buen gobierno– para América Latina implicó un conjunto de reformas institucionales basadas en la creencia que el despliegue del interés privado promoverá adecuadamente el interés público. Por lo tanto, se le entrega al mercado la gestión de buena parte de provisión de servicios e implementación de políticas con el argumento que las soluciones privadas a los problemas públicos tienen mejores resultados. El camino es exponer a los organismos estatales a una competencia mayor con el mercado, con el fin de incrementar su eficacia y eficiencia, sustituyendo el modelo de gestión pública jerárquico-burocrático por la Nueva Gerencia Pública. Se hizo especial hincapié en la autonomización de los distintos servicios que presta el Estado, la competencia entre ellos, el control por parte de los consumidores o “clientes” y la contractualización de sus relaciones.

Es decir, se sugiere un modelo de gestión gerencialista, por el cual el Estado tiene que dejar de ser un proveedor directo para pasar a ser un articulador, un mediador entre los actores de esa compleja matriz de provisión de servicios públicos. En este contexto, las capacidades regulatorias del Estado deben dirigirse, fundamentalmente, a promover la actividad de los mercados, para lo cual es necesario establecer reglas claras de funcionamiento y regulaciones específicas (*ad hoc*, no de corte keynesiano). La tarea principal del Estado es regular y renegociar los contratos con las empresas privadas ganadas en las licitaciones, apartándose de su rol central de ser agente del bien público de una comunidad y garantizar un acceso universal.

Bajo estos principios, el mercado se transformó en el principal mecanismo de conducción y coordinación, relegando al Estado y a la sociedad. Al tiempo que provocó cambios importantes en el papel del Estado, cuya esfera de acción disminuyó, teniendo lugar un incremento gradual de la participación del sector privado y las ONGs en provisión de bienes y servicios públicos. Específicamente, el sector privado se involucró en los servicios de infraestructura, al tiempo que la sociedad civil lo hizo en programas locales y políticas sociales.

Estos formatos de gobernanza impactaron fuertemente en la provisión de servicios de agua y saneamiento en la región, por lo que es necesario, en primer lugar, comprender el alcance de las transformaciones y de las herencias del modelo que favoreció las desigualdades y servicios y políticas diferenciadas para diferentes categorías de ciudadanos.

La privatización del agua

América Latina, desde los años `80, experimentó una notoria transformación del rol del Estado con la privatización de los servicios de agua y saneamiento. En este

proceso, el papel de la comunidad internacional, los organismos internacionales y diferentes foros internacionales recomendaron la gobernanza de mercado (neoliberal) como una herramienta alternativa para alcanzar la mejora sustantiva de la gestión en los servicios. Es así que se fundamentó que no resulta posible alcanzar una gestión eficiente de este recurso con las instituciones gubernamentales como único actor, especialmente cuando las mismas carecen de una organización efectiva e instituciones fuertes, y con organismos tan permeados por las lógicas político-partidarias. Por lo tanto, las alianzas público-privadas, incluyendo como socios participantes al sector privado, a las organizaciones de consumidores, a las agencias de cooperación internacional y a los sindicatos, aparecen como la forma más eficiente, eficaz y democrática para gestionar los servicios públicos del agua (Phumpiu y Gustafsson, 2009; Banco Mundial, 2006; Holland, 2005; Hall *et. al.*, 2005).

Con estas ideas se pretendía responder a problemas reales del sector, como la falta de inversión, el escaso control en la calidad del agua y el problema de acceso al servicio por parte de las poblaciones más desfavorecidas. Desde esta perspectiva, se pensaba que una lógica de gestión basada en una gobernanza de mercado lograría servicios más eficientes, de mejor calidad, reinvertiendo en infraestructura, evitando la “captura del Estado” por parte de los intereses privados, y llegando al mayor número de ciudadanos (Furlong, 2010, Parker *et. al.*, 2005).

En este escenario, las principales recomendaciones se tradujeron en reformas institucionales y organizacionales concretas, que condujeron a un importante proceso de privatización de los servicios públicos, acompañado de una serie de normativas para atraer la inversión privada extranjera (Jiménez y Pérez Foguet, 2009; Hall *et. al.*, 2005; Castro, 2007). Con respecto al marco institucional, en la mayoría de los países de la región fue necesario modificar la legislación o la Constitución para permitir la participación del sector privado en la provisión de servicios¹, al mismo tiempo que permitió la creación de un “mercado agua”, definiendo al agua como un bien económico, y ya no como un bien público o parte del patrimonio nacional.

En cuanto a los formatos organizacionales, existieron varias formas de involucrar al sector privado en la prestación de un servicio público (contratación, subvenciones, consorcios, entre otras). Es así que la forma dominante fue la privatización de los servicios (venta completa, incluida la venta de activos) y varios tipos de contratación para operar, mantener y/o construir infraestructura² a grandes empresas multinacionales. Concomitantemente, los donantes y acreedores también recomendaron la descentralización de los servicios a nivel sub-nacional; así como la creación de organismos reguladores con el fin de regular y supervisar los acuerdos de participación público/privada, donde la participación de la sociedad civil, así como formas comunitarias, no fueron tenidas en consideración (BID, 2007; OCDE, 2008).

¹ El Código de Aguas (1992) en Argentina, la Ley de Aguas Nacionales (1992) en México, una política especial para el sector (1994) en Colombia, la Ley Marco sobre Aguas (2003) en Honduras, entre otros tantos ejemplos.

² El mecanismo contractual dominante fue el COT (Construcción, Operación y Transferencia) y sus variantes, y en el caso de Chile fue la desinversión, el gobierno transfiere los derechos de explotación al sector privado a través de concesiones a 30 años, pero no la titularidad de todos los activos (BID, 2007).

Tensiones en la Gobernanza Neoliberal

La implementación de las políticas de privatización de los servicios públicos permitió que, hacia fines de los años noventa, un número significativo de países contara con la presencia de importantes operadores internacionales en el sector. Sin embargo, la provisión de servicios de agua bajo una gobernanza de mercado no tuvo los resultados esperados³, en términos de cantidad, calidad y acceso democrático (Calderón y Servén, 2004; OCDE, 2008). Las mayores inversiones provinieron del sector público y de los organismos internacionales⁴, mientras que las limitadas inversiones del sector privado se concentraron en el área más lucrativa, en zonas de más de 500.000 habitantes, negándose a extender los servicios a los barrios pobres (Furlong, 2010).

Al mismo tiempo, tanto los organismos competentes establecidos o los nuevos organismos reguladores mostraron al poco tiempo una fuerte debilidad para ejercer las funciones de conducción, coordinación y regulación. Es así que en diferentes evaluaciones realizadas se constatan las dificultades encontradas en los contratos de concesión de las grandes compañías internacionales. Ello debido a: falta de estudios previos de sustentabilidad y viabilidad en las inversiones, procedimientos licitatorios mal diseñados, contratos jurídicamente deficientes, débil capacidad de control de las compras y contratos de las compañías del sector, limitado acceso a la información y escasa rendición de cuentas. Las sanciones fueron lentas e insuficientes y las renegociaciones de los contratos ineficientes, ya sea por problemas de asimetría de información o por captura del regulador o del mandante (BID, 2007, OCDE, 2008; CEO, 2005; Hall *et al.*, 2005).

En términos generales, ello muestra la ausencia de un sistema regulatorio que limitase las decisiones arbitrarias en defensa del bien público y garantía de los derechos de los ciudadanos. Lo cual se expresaron en una multiplicidad de conflictos, siendo los más emblemáticos los que tuvieron lugar en Bolivia y en la Argentina. Los casos más extremos fueron los de Cochabamba y El Alto/La Paz, donde la empresa internacional “Aguas de Tunari” incrementó la tarifa en un 35%, lo que condujo a una amplia movilización popular. La Coordinadora Departamental por la Defensa del Agua y la Vida encabezó una protesta masiva entre los años 2000-2005, la cual terminó con una huelga general, con heridos civiles y policiales. Finalmente, en 2007, la empresa transfirió sus acciones al Estado.

En el caso de la Argentina, en la provincia de Tucumán surgieron también fuertes protestas de los consumidores en 1995, cuando la empresa internacional aumentó las tarifas en un 106%. En este escenario, la debilidad del organismo regulador se expresa en que la propia autoridad política promovió el “no pago” de las facturas, lo que

³ Para más información, ver base de datos del Banco Mundial: <http://ppi.worldbank.org/>.

⁴ Cabe mencionar algunas experiencias exitosas a nivel local, pero sus impactos han sido limitados por falta de marcos institucionales apropiados (De Soto, 2001; Zadek, 2004: 12-13), ejemplo de ello son la municipalidad de Puerto Cortés (Honduras), en Saltillo (México), en las municipalidades de Recife, Cartagena y Porto Alegre (Brasil) (Holland, 2005).

condujo al retiro de la empresa privada⁵.

Al mismo tiempo, no sólo el problema se concentró en el aumento de tarifas sino que en provincias como Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires estas empresas enfrentaron graves problemas financieros, proceso de renegociaciones e incumplimientos de los contratos. En 2006, los contratos fueron rescindidos y se transfirió el servicio a empresas públicas. Las empresas reaccionaron recurriendo al arbitraje internacional ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) por lo que se generaron importantes litigios y deudas al Estado.

Por su parte, en otros países con menores capacidades institucionales como Honduras (Tegucigalpa), Perú (Lima) y Paraguay (Asunción), la única organización oficialmente autorizada para proveer este recurso, vendía a cinco a diez veces más cara el agua de fuentes que no cumplían los estándares mínimos de calidad. En consecuencia, en un estudio de la IDRC (2003), concluye que la entrega del agua en estos países no tiene lugar en un mercado organizado, por lo que la calidad y la frecuencia del abastecimiento no están establecidas ni efectivamente reguladas.

El avance de la gobernanza de mercado también tuvo lugar en países con capacidades institucionales más fuertes y con un organismo público proveedor del servicio de agua como es el caso de OSE en Uruguay, privatizándose solamente el servicio en uno departamento, en Maldonado. Sin embargo, a poco de establecerse las elevadas altas tarifas⁶ condujeron a la creación de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (2001). La misma, con amplia participación ciudadana logró, a través del plebiscito del 2004, la aprobación de una gran reforma constitucional que prohibió la gestión privada de los servicios de agua y saneamiento. Por su parte, la asunción del gobierno de izquierda en 2005 apoyó la rápida salida de los dos operadores internacionales existentes que fueron responsabilizados de alzas tarifarias, falta de cumplimiento de las inversiones comprometidas y mala calidad de los servicios.

En consecuencia, la introducción de los formatos de gobernanza de mercado, no tuvieron los resultados esperados en términos de calidad y democratización de los servicios, teniendo impactos diferenciales de acuerdo a las capacidades político-institucionales, encontrándose límites en los países de renta baja, con débil institucionalización, problemas de ejecución y financiamiento y con graves déficits en la infraestructura de los servicios, agravándose aún más el acceso al agua a la población pobre y más vulnerable.

En consecuencia, la privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina fracasó en el logro de sus objetivos explícitos, como en la atracción de capitales privados para financiar la infraestructura, la extensión de los servicios a la

⁵ En los años 1995 y 2005 respectivamente los contratos en Aguascalientes y Cancún en México sufrieron un fuerte revés, debido a las crisis económicas de la época. En el caso de las concesiones de Aguascalientes y Cancún, el Banco Nacional de México, Banobras, ayudó a los concesionarios privados a cubrir la deuda.

⁶ Se comparan las tarifas de la empresa pública OSE y la empresa privada Aguas de la Costa, se encuentra que el cargo fijo de agua fue 7 veces mayor, el cargo fijo de saneamiento 40 veces mayor, el costo de conexión de agua 16 veces mayor y el costo de conexión de saneamiento es 80 veces mayor.

población más carenciada e incrementar la eficiencia en la gestión⁷. Si bien los principales problemas en la región se resumieron en: altas tarifas (Tucumán, Cochabamba y provincia de Buenos Aires, Aguas de la Costa S.A. en Uruguay); problemas de acceso de las familias de bajos ingresos (Capital Federal y partidos del Gran Buenos Aires, provincia de Santa Fe, La Paz y El Alto, y Aguas de la Costa S.A. en Uruguay); mala calidad de los servicios (Bahía Blanca)⁸; no respeto a las reglas de juego lo que determinó renegociaciones contractuales permanentes entre empresas internacionales y los gobiernos (Capital Federal, partidos del Gran Buenos Aires y provincia de Santa Fe), que en realidad representaron problemas emergentes de debilidades político-institucionales más profundas.

En este proceso, la mayor debilidad residió en suponer que se pueden transferir recomendaciones de un país o región a otro u otra, de una manera dogmática, sin considerar los procesos históricos y las relaciones de poder en que se sustenta la toma de decisiones colectivamente vinculantes que adopta un Estado en relación con una comunidad. En otras palabras, el legado histórico es importante para comprender los formatos de gobernanza que se desarrollan en América Latina. Éstos se relacionan con el tipo de Estado que se consolidó a lo largo del siglo XX, débil en cuanto a garantizar el Estado democrático de derecho (O'Donnell, 1997, 2010).

Ello trajo consecuencias importantes. En primer lugar, tuvo lugar una despolitización del debate sobre los nuevos formatos de gobernanza neoliberal, que se planteó en términos de cómo mejorar las capacidades institucionales, sin plantear los actores de poder y la ideología que la sustentaba, y por ende, las consecuencias en términos de relaciones con la sociedad y el mercado, y el tipo de Estado que se estaba construyendo.

Este enfoque tecnocrático presenta una concepción neutra de las instituciones y la creencia ingenua de que esas instituciones serían replicadas o se construirían en cualquier lugar, espacio y tiempo, e independientemente de las culturas predominantes y la distribución del poder y diferencias en la región.

En segundo lugar, si bien el concepto de buen gobierno planteó la relevancia de las instituciones para una gestión más eficaz y eficiente de las políticas públicas, se parte de una concepción determinada de institucionalidad estatal. La calidad institucional se concibe y mide en la medida en que se fortalezcan las instituciones que respalden una economía de mercado, que protegen los derechos de propiedad, fomenten el espíritu empresarial, atraigan inversiones, en un contexto de estabilidad política, previsibilidad jurídica, eficacia de los tribunales y de la burocracia. No para fortalecer la institucionalidad democrática que permitiera un desarrollo más inclusivo.

En tercer lugar, se favorecieron las desigualdades y servicios y políticas diferencia-

⁷ Castro, 2006.

⁸ En la ciudad de Bahía Blanca la no garantía de servicios de agua potable fue la que condujo a la movilización de la ciudadanía. Esto determinó que la empresa no pudiera obtener un crédito a la banca multilateral y cumplir con las inversiones comprometidas. En el año 2001, la empresa quiebra y reclama ante el tribunal internacional, que falló a su favor estableciendo una indemnización de U\$S 165 millones, la cual está siendo apelada por el gobierno. El servicio se revirtió a una nueva empresa pública provincial.

das para diferentes categorías de ciudadanos. En los casos analizados, se muestra el acceso diferencial a servicios para poblaciones de mayores recursos y servicios más precarios para la población más pobre y vulnerable.

Por consecuencia, la implementación de la gobernanza neoliberal en la región no logró revertir las debilidades institucionales históricas de los Estados al mismo tiempo que redefinió su rol. El Estado dejó ser un agente del interés público, no garantizando el derecho de acceso al agua igual para todos los ciudadanos y persistiendo importantes déficit de calidad y cobertura en las zonas más pobres.

Hacia una gobernanza comunitaria

En el presente milenio, si bien se ha producido un proceso de re-estatización de los servicios, ni las empresas privadas ni las empresas públicas logran cubrir las demandas de la ciudadanía en el sector agua. Como consecuencia de esa situación, se revaloriza la gestión comunitaria del agua enfatizando el rol de las comunidades pobres en la provisión de sus servicios (Bernal, 2011; Fundación Avina, 2011. WHO y UNICEF, 2012).

La gestión comunitaria del agua tiene una larga tradición histórica en comunidades indígenas y campesinas en América Latina (Bernal, 2011. Fundación Avina, 2011. WHO y UNICEF, 2012).

Las OCSAS, denominadas también Cooperativas de Agua, Acueductos Comunitarios, Comités de Agua, son estructuras sociales creadas por grupos de vecinos en zonas peri-urbanas y rurales, donde generalmente no llega el servicio de las empresas públicas, privadas o mixtas que atienden a las grandes ciudades. Por medio de estatutos de autogobierno, elección de líderes de manera abierta, sencilla, democrática y trabajo mancomunado, dirigen sus esfuerzos para establecer un sistema de captación, potabilización, distribución y pago por el servicio de agua y muchas veces también de saneamiento.

Las mismas no son un fenómeno nuevo, sino que tienen más de 35 años en Centroamérica y más de 30 años en los países sudamericanos. Según datos de la Fundación Avina, existen unas 80.000 en América Latina y de acuerdo al Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial dan agua a más de 40 millones de habitantes y tiene capacidad de ofrecer servicios a 18 millones más. En los países centroamericanos, andinos y algunos otros del continente, el porcentaje de la población atendida por estas organizaciones comunitarias oscila entre el 30 y el 40%⁹ (Avina, 2011).

—
⁹ <http://ppi.worldbank.org/>

| País | Nombre que reciben | # de OCSAS | Población que atienden (en millones) | % de población del país atendido por las OCSAS |
|-------------|---|------------|--------------------------------------|--|
| Argentina* | Cooperativas de agua | 800 | 5,1 | 12 |
| Bolivia | Cooperativas de Servicios Públicos y Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPYS) (la denominación depende del tamaño) | 29.000 | 2,3 | 22 |
| Colombia** | Acueductos Comunitarios | 10.400 | 8,5 | 20 |
| Costa Rica | Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados Comunales (ASADAs) o Acueductos Comunales | 1.800 | 1,1 | 27 |
| Chile | Comités de Agua Potable Rural | 1.590 | 1,5 | 9 |
| Ecuador | Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento (JAAPS) | 6.000 | 7,0 | 50 |
| El Salvador | Juntas de Agua | 1.000 | 1,9 | 30 |
| Guatemala | Comités de Agua Potable | 5.000 | ND | ND |
| Honduras | Juntas Administradoras de Agua | 5.000 | 1,95 | 30 |
| Nicaragua | Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS) | 5.500 | 1,1 | 20 |
| Panamá | Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAAR) | 1.500 | ND | ND |
| Paraguay | Juntas de Saneamiento | 3.000 | 1,8 | 29 |
| Perú | Rural: Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS). | 11.800 | 8,2 | 29 |

Fuente: Avina (2011)* Incluye cooperativas de servicios públicos; **Dos mil de estas juntas están mapeada para conseguir apoyo gubernamental. La mayoría de los países no cuentan con estadísticas oficiales de este sector y los datos varían en función de las fuentes consultadas. La información fue proporcionada por los gestores locales de Avina.

Estas organizaciones, por medio de estatutos de autogobierno, trabajo mancomunado y elección de líderes de forma abierta y democrática, dirigen sus esfuerzos a establecer un sistema de captación, potabilización, distribución y pago por el agua. Las mismas varían en tamaño¹⁰ y en servicios ofrecidos, así como en el marco legal que las gestiona. Sin embargo, la gran mayoría son organizaciones débiles, con poco reconocimiento y apoyo institucional. Actualmente, mediante el apoyo de diversas organizaciones de sociedad civil, no gubernamentales y de agencias de cooperación, las OCSAS han ido fortaleciendo su accionar y teniendo mayor presencia, tanto nacional como internacional.

Sin embargo, no hay políticas públicas para el sector, si bien algunos países han comenzado a trabajar en nuevos marcos jurídicos o iniciativas de Asociatividad que reconozcan y respalden mejor el trabajo de esas organizaciones comunitarias. En Ecuador, la gestión comunitaria del agua es reconocida por la Constitución Nacional. En Paraguay existen leyes y normativas que facultan a una institución del Estado a crear OCSAS. En otros países, como El Salvador, no se ha logrado actualizar la legislación que regula la gestión comunitaria del agua. En Nicaragua, en el año 2010, por gestiones de la sociedad organizada reunidos en las CAPs (Comités de Agua Potable y Saneamiento), se logró aprobar la “Ley especial de Comités de Agua Potable y Saneamiento”.

¹⁰ Las OCSAS pequeñas atienden hasta 500 familias, las medianas entre 500 y 2.000 y las grandes pueden llegar a tener varios miles de usuarios.

Estos modelos de gestión de servicios liderados por la comunidad han sido una solución a un problema público que ni el Estado, ni el mercado pudo proveer. El interrogante que se plantea es si está es la solución o no habrá que avanzar hacia una forma de articulación más estratégica entre el Estado, el mercado y la sociedad.

Tensiones de la gobernanza comunitaria

Los servicios gestionados por la comunidad tienen defensores tanto desde corrientes ideológicas liberales como entre los detractores de la neoliberalización. Por un lado, los organismos financieros internacionales, luego de los limitados alcances obtenidos con las políticas de privatización, están promoviendo la “participación de los pobres” en la oferta de servicios (Ruckert, 2006). El Banco Mundial recomienda que los gobiernos reconozcan la contribución que proveedores alternativos pueden hacer al sector (Tremolet y Hunt, 2006). Por otra parte, aquellos que promueven la gestión comunitaria a menudo la ven como un modelo alternativo capaz de hacer frente a la especificidad de las necesidades locales, en muchas zonas olvidadas por el Estado, lo que da un sentido de empoderamiento a los residentes locales.

Sin embargo, la gestión comunitaria de servicios públicos también tiene limitaciones. Una preocupación fundamental es que dejan a los grupos desfavorecidos con servicios de calidad inferior a la que el Estado y el sector privado podrían ofrecer (Bakker, 2008). Otros investigadores expresan su inquietud con la idealización de la “comunidad” (McGranahan y Mulenga 2009), asumiendo que los procesos de participación pueden ser complejos y requerir mucho tiempo (Sabatier *et. al.*, 2005), no exhibiendo justicia en muchos casos, y siendo obstaculizados por la escasez de capital o de fondos políticos (Cooke y Kothari, 2001). Por su parte, los enfoques participativos pueden ayudar a ampliar los servicios, pero también dar lugar a sistemas inestables, dada la dificultad de reunir capital. Al mismo tiempo, diferentes estudios sobre participación ciudadana en el acceso a derechos del agua plantean que estos espacios no están exentos de cooptación por grupos cercanos al partido en el gobierno (Zaremberg, 2008, Hevia y Izunza, 2013).

En resumen, la gestión comunitaria ha contribuido a que ciudadanos marginados pudieran lograr un acceso efectivo al agua y simultáneamente les permitiera adquirir experiencia en la gestión de estos recursos al tiempo que empoderan a la sociedad. Sin embargo, la gestión comunitaria debe responder a un contexto más complejo que la división dicotómica entre Estado, mercado y sociedad en la provisión de un bien público y garantizar a todos los ciudadanos el mismo servicio. Por tanto, la gestión comunitaria del agua necesita una política de Estado que genere un marco general para su actuación. Un Estado que garantice un acceso universal a los servicios, y un marco regulatorio que respete reglas de juego de carácter universal. Por consiguiente, América Latina debe avanzar en un marco legal y en políticas públicas que establezcan las condiciones de prestación de estas comunidades y de los diferentes actores clave en los diferentes niveles de la sociedad para garantizar una gestión apropiada y

permita un acceso universal a un recurso vital como es el agua (Dobbin, 2013). Por tanto, avanzar hacia una co-producción de los servicios públicos implica una relación más compleja que la gestión comunitaria del agua.

La co-producción de servicios y políticas públicas

En el presente milenio, está teniendo lugar una tercera generación de estudios en torno a la gobernanza que resalta la relevancia de la co-producción, la resolución creativa de problemas y de metodologías de diseño en la resolución de problemas públicos ¹¹ Estos enfoques critican los modelos de la Nueva Gerencia Pública (NGP) y plantean la necesidad de pensar nuevas formas de proveer servicios y políticas públicas centradas en el ciudadano. Los conceptos de innovación social, co-producción y co-creación han sido adoptados como una estrategia prometedora para la provisión de servicios y políticas públicas.

Sin embargo, el concepto de co-producción no es nuevo, se remonta a los años sesenta, con el aporte de Vicent y Elinor Ostrom para quienes los servicios públicos y las políticas eficaces dependen igualmente del conocimiento, los recursos y la motivación de los ciudadanos. En sus trabajos, Ostrom (1996) plantea la relevancia de la co-producción, entendida como la sinergia entre organismos gubernamentales y los ciudadanos para la producción de bienes públicos, superando una visión dicotómica entre Estado, mercado y sociedad. Co-producción refiere "al proceso mediante el cual los insumos utilizados para producir un bien o servicio son aportados por los individuos que no están "en" la misma organización (...) que implica que los ciudadanos puedan desempeñar un papel activo en la producción de bienes públicos y servicios de importancia para ellos."

En base a sus estudios empíricos Ostrom (1996) plantea 8 principios básicos para la gestión de los recursos comunes que se aplica al agua. Los grupos organizados deben tener autonomía para establecer sus reglas y formatos organizacionales localmente (1), y ser reconocidas mínimamente por las autoridades (locales, regionales o nacionales) (2). Además se hace necesario la participación de la mayoría de los actores afectados (3) para que las reglas sean más justas y legítimas (4). Al mismo tiempo, hay que establecer límites bien definidos en su uso, y los actores deben contar con derecho claros (5), monitorear o velar por el cumplimiento de las normas y las sanciones (6), así como crear espacios adecuados de resolución de conflictos (7).

A nivel local, el aprovechamiento del recurso debe ser rentable para la gente, y para su subsistencia. El liderazgo, la experiencia previa y los marcos de confianza y buena comunicación son elementos fundamentales para estos espacios de co-gobernanza.

Pero al mismo tiempo, Ostrom señala que en los acervos de recursos más grandes

¹¹ Véase Verschuere, Brandsen y Pestoff, 2012. Voorberg, Bekkers y Tummers, 2013. Bason, 2013. Ansell y Torfing, 2014. Staszowski, Brown y Winter, 2013. Meijer, Pestoff, Brandsen y Verschuere, 2013..

es preciso avanzar hacia una gobernanza policéntrica¹², con estructuras organizativas con múltiples centros relativamente independientes, donde los actores incluyen e interactúan entre sí en diferentes niveles de gobierno, creando las reglas formales o informales de funcionamiento, logrando de esta forma un mayor grado de adaptabilidad y robustez del sistema. Las actividades de asignación, aprovisionamiento, supervisión, sanción, resolución de conflictos y gestión deben estar organizadas en capas múltiples de espacios concatenadas (8).

Desde este enfoque, el agua es un bien común, propiedad colectiva de la comunidad, pudiendo llegar a ser utilizados por todos. Sin embargo, es preciso potenciar la universalización del bien que garantice el acceso por igual a todos los actores de la sociedad. Por consiguiente, para que un bien común se transforme en un bien público se necesita una forma particular de gobernanza policéntrica, en la cual Estado debe desempeñar un papel central para garantizar el interés público, es decir, el agua como un bien público y un derecho ciudadano.

Con otras palabras, el aporte de la teoría de los bienes comunes puede entenderse como una ruptura de la gobernanza neoliberal, centrada ésta última en la relación individuo-Estado-mercado, y al mismo tiempo como la necesidad de avanzar hacia una gobernanza del bien público en la gestión de los bienes comunes.

Conclusiones

En el siglo XXI, las políticas públicas aún no han logrado gestionar los bienes comunes de la sociedad para garantizar un acceso universal al agua y saneamiento, consolidándose dos categorías de ciudadanos en la capacidad de acceso y de disfrute de los recursos de la sociedad.

En números, en el año 2013, 110 millones de habitantes viven en condiciones precarias, un 18% no tienen acceso a alcantarillado y un 10% no tienen acceso a fuentes seguras de agua. La ausencia de agua en cantidad y calidad lleva a los pobladores urbano marginales a abastecerse de fuentes deficientes, como son por ejemplo los camiones cisterna, pagando un costo tres a diez veces superior al costo por m³ de una conexión municipal. Adicionalmente, se debe tratar el agua a nivel intra-domiciliario a un costo adicional (hirviendo, desinfectando y/o filtrando) para evitar el riesgo de contraer enfermedades, sobre todo afecciones gastrointestinales y diarreas asociadas a altas tasas de morbilidad y malnutrición en la población infantil. No obstante, la falta de acceso a estos servicios básicos no es el único tema que afecta el bienestar y calidad de vida, también las condiciones de vivienda y su establecimiento en las zonas más vulnerables (CAF, 2013).

Estos aprendizajes deberían ser un punto de partida para iniciar un debate en

¹² Concepto originalmente desarrollado para explicar la gestión del agua en áreas metropolitanas. Véase V. Ostrom, 1961,1962.

América Latina sobre el rol del Estado en las estrategias de desarrollo, y debatir sobre las fuertes tensiones no resueltas entre crecimiento, equidad y gobernabilidad, que son los tres componentes de la ecuación *capitalismo* (en tanto modo de producción), *social* (en tanto modo de redistribución equitativa del excedente) y *democrático* (en tanto modo de gobernabilidad) (Oszlak, 2008).

Lo más relevante a destacar es que si bien se ha producido un retroceso del mercado, y se revaloriza al Estado, persiste un marco institucional que genera una forma de interacción social que hace menos probable la emergencia del interés común. De allí la importancia de tomar en serio una reflexión sobre un cambio de las instituciones como proceso político.

En este sentido, resulta importante alcanzar una comprensión mayor de la co-producción de servicios públicos y políticas desde la perspectiva de la gobernanza entendida como la sinergia entre actores públicos, privados, sociales para la producción de bienes públicos, superando una visión dicotómica entre Estado, mercado y sociedad. Por ello, en este debate debería ser necesario avanzar hacia una mayor comprensión de todos los actores y analizar cómo las iniciativas comunitarias deberían formar parte de una política de Estado.

En este sentido, se hace necesario fortalecer el rol de conducción del Estado como garante del bien público. Por lo tanto, gobernanza interactiva, en red (co-producción) no implica gobernanza sin gobierno, si bien los servicios y políticas públicas son cada vez más el resultado de redes de actores estatales, privados y sociales.

Transitar de una gobernanza neoliberal a una gobernanza de lo público se convierte en un desafío y en una necesidad para América Latina, que refiere a la construcción de una institucionalidad de lo público y permite avanzar hacia políticas de universalización en la dotación de agua y saneamiento. Un Estado que garantice el derecho al agua y al saneamiento básico como derecho social, no como expresión constitucional, sino como una construcción social de un nuevo modelo de desarrollo inclusivo.

Referencias bibliográficas

- Almeida, P., Johnston, H. (2006). Neoliberal Globalization and Popular Movements in Latin America. En Johnston, H. y Almeida, P. (Coord.). *Latin American Social Movements Globalization, Democratization and Transnational Networks*. London: Rowman & Littlefield.
- Anheier, H.; Toepler, S., Sokolowksi, W. (1997). The Implications of Government Funding for Non-Profit Organizations: Three Propositions. En *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10 N° 3, Bradford, pp. 190-213.
- Ansell, C., Torfing, J. (2014). *Public Innovation through Collaboration and design*. Routledge Critical Studies in Public Management.
- Banco Mundial (2006). *Approaches to Private Participation in Water Services-Toolkit, Washington*. Washington D.C: BM.
- Banco Mundial (1997). Informe sobre desarrollo humano 1997. El Estado en un mundo en transformación. Washington, D.C.: BM/Oxford University Press.
- Barrios Suvelza, F. (2005). *El discurso neoliberal boliviano y la crisis de sus científicos sociales*. La Paz: Malesta.
- Bakker, K. (2008). The Ambiguity of Community: Debating Alternatives to Private-Sector Provision of Urban Water Supply. *Water Alternatives* 1 (2): 236–252.
- Bason, C. (2013). “Design-Led Innovation in Government”, en *Social Innovation Review*, Spring.
- Bernal, A. (2011). Hacia un Modelo de Co-gestión para OCSAS en Colombia. En Pérez, M. Rojas J., y Galvis R. (Eds.), *Sociedad y Servicios Ecosistémicos*. Cali: Universidad del Valle, pp. 557-568.
- BID (2007). *Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina*. Washington D.C.: BID.
- Boelens, R. y Zwarteen, M. (2004). Pluralismo legal, derechos locales y gestión del agua. Entre el reconocimiento analítico y la estrategia política. En F. Peña (Ed.), *Los pueblos indígenas y el agua: desafíos del siglo XXI*. Bogotá: Editorial Talleres Panamericana.
- Boelens, R. (2002). Derechos de agua, gestión indígena y legislación nacional, Universidad de Wageningen. <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/lucha.pdf>
- Calderón, C. y Servén L. (2004). Trends in Infrastructure in Latin America, 1980-2001. *Working Papers*, Núm. 269. Santiago de Chile: Banco Central de Chile.
- CAF, (2013). Equidad e inclusión social en América Latina: acceso universal al agua y el saneamiento. CAF.
- Castro, J. E. (2006). *Water, Power, and Citizenship. Social Struggle in the Basin of Mexico*. Basingstoke y New York: Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Castro, J. E., Lacabana, M. (2005). *Agua y Desarrollo en América Latina. Por una*

- democracia sustantiva en la gestión del agua y sus servicios*. Cuadernos del CENDES CDC v. 22 N. 59. Caracas, mayo de 2005.
- CEO (2005). *Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Nueva York: CEO.
- Cernea, M. (1992). *The Building Blocks of Participation: Testing Bottom-Up Planning*. World Bank.
- Collado, J. (2010). *Comparación de la legislación regulatoria de agua potable y saneamiento en las Américas, Asociación de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento de las Américas*. México: Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México.
- Coraggio, J. L. (2009). Polany y la economía social y solidaria en América Latina. En J. L. Coraggio (Org.). *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*, pp.109-160. Buenos Aires: CICCUS.
- Cooke, B., Kothari, U. (Eds.) (2001). *Participation: The New Tyranny?* London: Zed Books.
- De Soto, H. (1986). *El Otro Sendero*. Perú: Instituto Libertad y Democracia.
- Dobbin, K. (2013). Comanagement and the fight for Rural Water Justice. Learning from Costa Rica. *ASADAS*. Prizer Senior Thesis, Paper 33.
- Escobar, A. (2010). *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global.
- Fundación Avina (2011). *Modelos de Gobernabilidad Democrática para el Acceso al Agua en América Latina*. Fundación Avina.
- Furlong, K. (2010). Neoliberal Water Management: Trends, Limitations, Reformulations, environment and Society. *Advances in Research 1* (2010): 46–75.
- Grugel J., Riggirozzi P. (2012). Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *Development and Change* 43(1): 1–21.
- Grindle, M. S. (2007). Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*, vol. 25, núm. 5, pp. 553-574.
- Guasch, J. L. (2004). *Granting and renegotiating infrastructure concessions. Doing it right*. Washington DC: The World Bank.
- Guarneros-Mesa, V. (2009). Mexican Urban Governance: How old and new institutions coexist and interact. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol.3, No.2, June 2009, pp. 463-482.
- Gutierrez, R. (2006). Between knowledge and politics: state water management reform in Brazil. *Tesis Doctoral*. Johns Hopkins University. USA.
- Hall, D., Lobina E., R. de la Motte, (2005). *Public Resistance to Privatisation in Water and Energy*. Nueva York: Routledge/Taylor and Francis Group.
- Hevia, F., Insunza E. (2012). "Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano". En Cameron A., Hersh-

- berg E. y Kenneth E. Sharpe (Eds.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: FLACSO.
- Holland, A. C. (2005). *The Water Business*. Nueva York: Zed Books.
- IADB (2005). *Assessment in Participatory Budget in Brazil*. Washington, D.C.: Sustainable Development Department, IADB.
- Imperiali, M. y Kauneckis, D. (2003). "Moving from conflict to collaboration: watershed governance in lake Tahoe". En *Natural Resources Journal*, Vol. 3, nro. 4. University of New Mexico. School of Law.
- IDRC Programa Minga (2003). *El agua y la gobernanza. Contribuciones de la investigación en los Andes*, en: <http://web.idrc.ca/ev.php?ID=45715_201&ID2=DO_TOPIC>.
- Jiménez, A., Pérez-Foguet, A. (2009). "International investments in the water sector: last decade evaluation and perspectives", *International Journal of Water Resources Development*, 25 (1): 1-14.
- Jouravlev, A. (2003). *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*. Report 14070-AR. Washington D.C.
- McGranahan, G., Mulenga, M. (2009). Community organization and alternative paradigms for improving water and sanitation in deprived settlements. En Castro J.E. y L. Heller (Eds.). *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management*. London: Earthscan
- Meijer, A. (2012). Co-production in an information Age. En V. Pestoff, T. Brandsen & B. Verschuere (Eds.). *New public governance, the third sector & co-production*. London & New York: Routledge.
- OCDE (2008). *En búsqueda de esquemas apropiados de participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento. Experiencias recientes en América Latina*. México: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA).
- Orozco, A. (2012). *De vidas invisibles y producción imposible*. Mimeo.
- Ostrom, E., (2010). Beyond Markets and States. Polycentric Governance of Complex Economic Systems. En *American Economic Review*, 100: 1-33.
- Ostrom, E., (2012). Nested externalities and polycentric institutions: must we wait for global solutions to climate change before taking action at other scales? En *Economic Theory*, 49, 2: 353-369.
- Ostrom, E (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development World Development, Volume 24, Issue 6, June 1996, Pages 1073–1087.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, V, (1962). The Political Economy of Water Development. En *American Economic Review*, 52, 2: 450-58.
- Ostrom, V., Tiebout C. M., Warren R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Enquiry. En *American Political Science Review*,

- 55, 4: 831-42.
- Page, B., Bakker K. (2005). "Water Governance and Water Users in a Privatised Water Industry: Participation in Policy-making and in Water Services Provision: A Case Study of England and Wales". *Int. J. Water*, Vol. 3, No. 1, 200.
- Payne, A. (2005). The Study of Governance in a Global Political Economy. En Phillips N. (Ed.), *Globalizing International Political Economy*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, pp. 55-81.
- Palerm, J., Martínez T. (Eds.) (2009). *Aventuras con el agua. La Administración del agua de riego, historia y teoría*. México: Colegio de Posgraduados.
- Phumpiu, P., J. E. Gustafsson (2009). When Are Partnerships a Viable Tool for Development? Institutions and Partnerships for Water and Sanitation Service in Latin America. *Water Resources Manage* núm. 23: 19-38.
- Ramírez Gallegos F. (2011). Sociedad civil, participación y post-neoliberalismo. En Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez-Marin, *América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales*, UNESCO, FLACSO.
- Staszowski, E., Brown S. y Winter B. (2013). *Reflections on Designing for Social Innovation in the Public Sector: A Case Study in New York City*.
- Swyngedouw, E. (2004). Globalisation or "glocalisation"? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 17, No. 1, 2004, pp. 25-48.
- Trémolet, S., Hunt C. (2006). Taking Account of the Poor in Water Sector Regulation. En *Water Supply and Sanitation Working Notes*, Note No. 11 World Bank, Washington, DC.
- Torfin, J., Peters G.B., Pierre J., Sørensen E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Verschuere, B., Brandsen, T., y Pestoff, V. (2012). *Co-production: The state of the art in research and the future agenda*. *Voluntas*, 23(4), 1083-1101.
- WHO & UNICEF (2012). *Progress on Drinking Water and Sanitation: 2012 Update*.
- Voorberg W., Bekkers V. y Tummers L. (2013). *Co-creation and Co-production in Social Innovation: A Systematic Review and Future Research Agenda* presented en EGPA – conference, Edinburgh 11 september – 13 september 2013.
- World Bank (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington, D.C.
- Zaremborg, G. (2012). *Redes y Jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*. México, México, IDRC/FLACSO.
- Zurbriggen, C. (2007). La 'falacia tecnocrática' y la reforma del Estado. A 10 años del informe del Banco Mundial. *Nueva Sociedad*, núm. 210, julio-agosto, Buenos Aires, pp. 156-172.