

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

“Pidamos lo imposible”

El sistema de capacidades estatales para la gestión
participativa en las Obras Sanitarias del Estado a partir
de la reforma del agua

Mauro Casa González
Tutor: Pedro Narbondo

2012

Índice de contenidos

Nota del autor y agradecimientos

Introducción	1
1. Contextualización del objeto de estudio e interés por el tema de investigación	2
2. Objetivo, interrogantes que guían esta investigación y marco metodológico	3
3. Marco Teórico: Gobernanza participativa. Modelo híbrido de intervención pública. Capacidades estatales para diferentes tipos de Estado y sus formatos de gestión.	
3.1. <i>Gobernanza participativa</i>	4
3.2. <i>Modelos de Gestión Pública e Hibridismo</i>	6
3.3. <i>Capacidades estatales</i>	9
3.4. <i>Subsistemas de capacidades para diferentes Estados y sus formatos de gestión pública</i>	12
3.5. <i>Operacionalización de los Subsistemas de capacidad estatal: categorías analíticas</i>	14
4. Antecedentes: La gobernanza y el modelo de gestión imperante en las políticas de aguas en América Latina durante las últimas décadas, y lo específico del caso uruguayo.	
4.1. <i>Gobernanza del agua y servicios sanitarios en América Latina: las últimas décadas</i>	15
4.2. <i>La gestión comunitaria del agua como modelo alternativo</i>	
4.3. <i>La política de aguas uruguayo reciente y los efectos de la reforma constitucional</i>	17
5. El aterrizaje del mandato participacionista de la reforma del agua en OSE	
5.1. <i>OSE y sus actuales propósitos en términos de capacidad</i>	20
5.2. <i>La Unidad de Gestión Desconcentrada de Maldonado</i>	21
5.3. <i>El Área de Cooperación y Solidaridad Nacional e Internacional</i>	22
5.4. <i>El Programa de Abastecimiento de Agua potable a Pequeñas Localidades y Escuelas Rurales</i>	23
6. Análisis del Sistema de capacidades estatales de UGD, ASCNI y PAPLER	
6.1. <i>Aplicación de los Subsistemas de capacidad a las unidades de análisis</i>	
6.2.1. <i>El Subsistema de capacidades para la participación social en la UGD</i>	24
6.2.2. <i>El Subsistema de capacidades para la participación social en ASCNI</i>	28
6.2.3. <i>El Subsistema de capacidades para la participación social en PAPLER</i>	33

6.2.4. <i>Síntesis de lo relevado para las unidades de análisis</i>	38
6.2. <i>Débiles estertores del periodo previo a la reforma del agua</i>	40
6.3. <i>Reflexión panorámica sobre las posibilidades de participación social desde OSE en la política de aguas</i>	41
7. La participación social y ciudadana en la gestión: potencialidades y problemas. Algunas conclusiones para el caso y discusiones abiertas.	43
Bibliografía consultada	47
Fuentes documentales consultadas	52
Anexos	53

Nota del autor y agradecimientos

El título de esta Monografía Final de Grado (“Pidamos lo imposible”) hace referencia a la que sería probablemente la consigna más destacada del célebre movimiento estudiantil y social conocido como “Mayo Francés”, que estallara en aquel país, para difundirse a distintas partes del mundo, durante el año 1968: “*Seamos realistas, pidamos lo imposible*”. La elección de tal postulado intenta remitir a una idea que subyace durante todo el desarrollo de esta investigación: la tensión ineludible que impone el mandato constitucional -y los posteriores esfuerzos- de incorporar la participación social a la gestión pública en esta arena de política. Tal configuración muestra verdaderos visos de “imposibilidad”, no obstante lo cual, presenta potencialidades muy valiosas, que animan a enfrentar esos riesgos y constreñimientos. Asumiendo lo álgido de ese embrollo, nos decantamos, con optimismo -tal vez ingenuo-, por pedir lo imposible.

Esta Monografía supone un final y también un comienzo.

Afortunadamente, ambos caminos (el que finaliza y el que comienza) han sido y serán en compañía. Por ello, bien vale agradecer.

A mi tutor, por tantas conversaciones que dotaron de sentido estos merodeos.

A Diego Gonnet, Ale Milanesi y Guille Fuentes, por la agudeza y el buen humor de sus comentarios.

A mis compañeros y docentes de la Licenciatura, por aguantar y compartir mis enrosques.

A mis hermanos, por no tomarme tan en serio. A los amigos, que también son hermanos.

A mis padres, por alentarme siempre a cuestionar e imaginar.

A Tami: por todo.

Introducción

Esta investigación describe el *sistema de capacidades estatales* del Servicio Descentralizado Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE) de Uruguay, para dar cuenta de la concreción del mandato constitucional de gestión participativa del agua, a partir de la aprobación del plebiscito del año 2004. Se analizan para ello tres unidades organizativas de OSE: la Unidad de Gestión Desconcentrada en el departamento de Maldonado (UGD), el Área de Solidaridad y Cooperación Nacional e Internacional (ASCNI) y el Programa de Abastecimiento de Agua a Pequeñas Localidades y Escuelas Rurales (PAPLER).

El objetivo que guía este estudio es el de analizar en qué medida, y bajo qué diseños ha ocurrido la participación social prescrita por la reforma del agua en estas unidades. Asumimos que tal objetivo reviste interés en tanto esta reforma plantea dos principios no del todo armónicos para la gestión del recurso. La reforma determinó considerar el agua un bien público social, mas quedaron patentes tanto en la Constitución¹ como en la Ley de Política Nacional de Aguas² dos principios en pasible tensión: el “estatizante” -“*que las personas jurídicas estatales sean las únicas que puedan prestar, en forma exclusiva y directa, los servicios públicos de agua potable y saneamiento*”- y el “societal” -“*la participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control*”-. Se propende la gestión pública del recurso, aunque dentro de esa órbita, la reforma no se pronuncia rotundamente entre “lo estatal” y “lo estatal/societal”. Dirimir ese dilema requiere de indagar en la *gobernanza* en torno al agua, y plantear la posible configuración de un modelo de gestión *híbrido* (en términos de Evans, 2003) para su gestión. Ese *hibridismo* en la intervención pública puede ser analizado a partir de la observación del sistema de capacidades de OSE; si el mismo presenta un exclusivo “*Neostatismo Neo-weberiano*” o si incorpora efectivamente tintes “*Sociales participativos*”.

La investigación se estructura de la siguiente forma. En la primera sección, se contextualiza el objeto y tema de estudio. En la segunda se plantean objetivo, interrogantes y marco metodológico que las aborda. En la tercera se edifica el marco teórico. Las partes cuatro y cinco desarrollan los antecedentes y descripción del caso en América Latina y Uruguay; la experiencia privatizadora antecesora del plebiscito de 2004, que culminaría en un formato decididamente desmercantilizado. En la sexta parte se procede al análisis del sistema de capacidades en las unidades seleccionadas, mientras que la séptima sección presenta las reflexiones y consideraciones finales.

¹ Ver texto reformado en ANEXO VII. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.html>

² Ley N° 18.610. Ver: http://www.ose.com.uy/descargas/documentos/leyes/ley_18_610.pdf

1. Contextualización del objeto de estudio e interés por el tema de investigación

El acto plebiscitario del 25 de octubre de 2004 plasmó en la Constitución una serie de modificaciones que colocaron en manos del Estado uruguayo el control del agua en todo el territorio, afirmando su carácter de bien público y social -al cual debe poder accederse de manera universal, como derecho humano-, y planteando la obligatoriedad de la participación ciudadana (usuarios y sociedad civil organizada) en su gestión; gestión que debe permanecer en manos de organismos estatales. Tales mandatos fueron reafirmados con la elaboración de la Ley de Aguas, tanto en sus contenidos, como en su proceso de elaboración, de signo ampliamente participativo.

El estudio de Ríos (2008) afirma que a partir de la reforma comenzó a delinearse una *red de política pública* en torno al agua; estructura reflejada en la órbita del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), a través del órgano “Comisión Asesora de Aguas y Saneamiento (COASAS)”³. Esta investigación se aparta de tal perspectiva, y plantea que el comprender la gestión “post-plebiscito” del agua requiere el análisis de la transformación efectiva de capacidades emprendida por organismos protagónicos en el sector, como lo es OSE.

En cuanto al interés por el objeto de estudio, tienen cabida una serie de argumentos. En primer lugar, destacamos que el trabajo politológico en torno a procesos de Reforma del Estado en Uruguay presenta un relevante recorrido y consistencia en las últimas décadas, mas se constata que ha sido escasa la atención dedicada a las Empresas Públicas⁴. Esto no deja de sorprender, siendo éstas objetos históricos de controversia, depositarias de gran valor y recelo por parte de los actores del sistema político, y claros emblemas de la matriz cultural “estado-céntrica” del país.

Como segundo punto, se pretende aportar a los estudios sobre nuevos formatos de intervención pública que involucran al Estado y a la sociedad uruguaya. Entendemos que la vasta y compleja literatura sobre gobernanza (explorada en nuestro marco teórico) y sobre redes de política pública⁵ reviste valor para abordar ciertos fenómenos del accionar estatal contemporáneo, constatando que en diversas áreas se han ido incorporando espacios para actores no tradicionales de un sistema político históricamente tildado de partidocrático (Caetano et.al.: 1988, 1992).

Un tercer punto se deriva del anterior, y asume que los “Nuevos Movimientos Sociales” (Tarrow: 1997) comienzan a tener una presencia apreciable en el debate político nacional. Actores de ese tenor han reconocido a la “Campaña del Agua” del 2004 como un momento fundamental que les permitió articulación y posicionamiento como interlocutor valioso ante la ciudadanía y los

³ Creado por Ley N° 17930, de Presupuesto Nacional del año 2005

⁴ Para muestra, es útil el exhaustivo trabajo de Mancebo y Narbondo (2010), en el cual aquellas se hallan notoriamente ausentes. Vale como excepción de peso Narbondo (2012).

⁵ Literatura que no abordamos aquí, mas cuya profusa revisión puede encontrarse en Zurbriggen (2003, 2011).

actores clásicos del sistema. A punto tal que consiguieron abrir una veta con la incorporación –al menos formal- de la sociedad civil al proceso de hechura de políticas públicas, como plantea Ríos (2008); si bien discutiremos aquí esa noción, a partir del aterrizaje de la reforma en OSE.

En cuarto lugar, estudiar este proceso desencadenado con el plebiscito del 2004 tiene una relevancia más nítida al alejar el foco y colocarlo a nivel regional. Se ha venido repitiendo en distintos ámbitos (desde los más académicos a los más coloquiales) una suerte de profecía temible: “las guerras del futuro serán por el agua”. Tal vez por haber caído la comunidad internacional muy recientemente en la cuenta de que el agua constituye un recurso no renovable, y estratégico para el desarrollo y la mera supervivencia humana. Bajo esa perspectiva ocurre en América Latina el notorio avance de los Estados en la defensa de este recurso, con vistas a detener la “depredación” del mercado; avance ligado a la ideología post-neoliberal de los gobiernos actuales (Grosse et al. 2004). Una arista destacable del caso es que a partir de la experiencia uruguaya se lanzó la movilización internacional “Octubre Azul”, como muestra de la repercusión mundial generada por una reforma que mucho menor eco político y académico ha tenido dentro de fronteras⁶.

Queda de manifiesto qué tan diversos son los puntos de interés relativos al objeto de esta investigación. Entendemos esta temática como una arena de política de explícitos y potenciales intereses; que involucra múltiples y diversos actores, y que bien vale por ello el esfuerzo de enfocarla desde la Ciencia Política. Nuestra búsqueda girará en torno a los primeros puntos, relativos a los cambios en clave del formato de intervención estatal híbrido y sus capacidades, permaneciendo latentes los siguientes para guiar futuras pesquisas en la materia.

2. Objetivo, interrogantes que guían esta investigación y marco metodológico

Planteamos como objetivo principal describir cómo se concreta el mandato participacionista de la reforma del agua en las unidades seleccionadas en OSE, en su combinación con el mandato estatizante; analizando su sistema de capacidades, para ubicar el formato de gestión híbrido del agua en la díada “*Estado Neo-Weberiano*”- “*Estado híbrido con gobernanza participativa*”.

Siendo este un estudio descriptivo, corresponde - en lugar de hipótesis con relación causal demostrable- delinear preguntas que apunten hacia dicho objetivo, como las siguientes:

¿Qué tipo de transformaciones han ocurrido en el sistema de capacidades estatales de OSE para dar cuenta de los mandatos de la reforma del agua del 2004?

¿Qué tipo de Estado y formato de gestión se ve apuntalado por estas transformaciones?

⁶ Ver a modo ilustrativo www.aguayvida.org/octubreazul.html

Como se dijo, la investigación planteada es de tipo analítico-descriptiva cualitativa. Con base en la propuesta de Ruiz Olabuénaga (1999), podemos afirmar que los principales rasgos del enfoque cualitativo y sus implicancias lo tornan atractivo para este estudio, siendo que el mismo agrupa una vasta serie de herramientas con la premisa común de asumir un mundo social construido con significados y símbolos, pasibles de ser *comprendidos*. La recolección de datos está inmersa en un proceso flexible, cuyo fin es la comprensión (*'verstehen'*, según la conceptualización originaria de Max Weber) de un fenómeno social complejo, a ser interpretado desde una mirada holística. De estas técnicas, utilizaremos la revisión documental de fuentes secundarias y la entrevista en profundidad con informantes calificados, como recurso principal. Tal instrumento es una forma sumamente dúctil de recabar información, por sus alternativas en cuanto a planificación, estructuración, elección de entrevistados, forma de registro y análisis; que lo vuelven capaz de ajustarse satisfactoriamente a las necesidades, capacidades y recursos de este estudio.

En concreto, se revisaron fuentes secundarias (académicas y documentales) sobre política de aguas en América Latina y Uruguay, y transformaciones emprendidas por OSE al influjo de la reforma, y se realizó una serie de entrevistas en profundidad a informantes calificados acerca del sistema de capacidad estructurado en las unidades de análisis dentro del organismo, para dar cuenta de los objetivos y preguntas de investigación descritos.

3. Marco Teórico: Gobernanza participativa. Modelo *híbrido* de intervención pública. Capacidades estatales para diferentes tipos de Estado y sus formatos de gestión.

Este marco teórico remite a la bibliografía respecto a gobernanza y participación, formatos híbridos de intervención pública y capacidades estatales, haciendo hincapié en cómo diferentes tipos de Estado y modelos de gestión requieren del diseño de distintos sistemas de capacidades.

3.1. Gobernanza participativa

En épocas actuales de post-fordismo, globalización, diversificación de demandas de bienes y servicios públicos y democratización, intervienen cada vez más en el sector público actores que actúan con lógica de mercado y con lógica participativa en redes; esta última caracterizada por la cooperación voluntaria entre individuos y organizaciones (Narbondo: 2012, entre otros), lo cual conduce a la llamada *gobernanza moderna del sector público* (Jessop, 2008); como mecanismo institucionalizado de conducción y coordinación del sector público estatal y no estatal.

Para aproximarnos a la idea de gobernanza participativa, es ineludible ofrecer un primer apunte sobre participación política. Siendo imposible realizar aquí una reseña a la altura que merece una literatura que se remonta a las raíces mismas de la Teoría Política, cabe al menos explicitar los principios de una perspectiva democrático-participativa, en términos de Águila Tejerina (2006). Se parte de sostener que allí donde deben tomarse decisiones que afecten a una comunidad, la participación ciudadana es un método legítimo que propende al autogobierno colectivo y a la gobernabilidad. La discusión y deliberación en común entre ciudadanos colabora – en un sentido *aristotélico, rousseauiano y tocquevilliano*- al compromiso con la *vita activa*, como vínculo comunitario creador de virtud cívica y hábitos interactivos que apuntalan al propio régimen democrático. Este autogobierno mueve a los sujetos a traducir en términos públicos deseos y aspiraciones y compartir responsablemente las consecuencias de las decisiones. Se concibe así un “progreso” hacia niveles más altos de democratización mediante el desarrollo de mecanismos participativos, que incrementen el poder de dirección y control de los gobernados sobre los gobernantes. La participación puede entonces expresar efectos beneficiosos en la creación de mutuo respeto, valores dialógicos, habilidades cognitivas, confianza interpersonal y experiencia en negociación, en la multiplicidad de esferas públicas que la democracia disponga.

Al explorar el abanico de argumentos teóricos que valorizan o resisten los formatos de gestión participativos, se encuentran abordajes desde diferentes ángulos ideológicos. El enfoque liberal jerarquiza el aporte de eficacia y transparencia que supone la implicación ciudadana en la gestión, mientras que los discursos más radicales visualizan estas estructuras como vías para ampliar la ciudadanía de sectores vulnerables, que pueden así hacer oír su voz en el proceso de gestión de la política pública. Son profusos los argumentos que plantean las virtudes de la participación, afirmando que: profundiza la democracia (Casey, 2004; Pollitt, 1998), reduce los déficits de representación y rendición de cuentas (Mansbridge, 2003); y tiene efectos positivos de eficiencia, eficacia, calidad, cobertura, diversidad y colocación de demandas sociales en la Administración (Bresser y Cunill, 1998; Kramer, 1994; Schmid, 2004).

Volviendo a la idea de gobernanza, debe decirse que existen múltiples formas de definirla; formas cuya diferencia sustancial radica en el rol que se le asigna al Estado contemporáneo en la toma de decisiones que *gestionan* relaciones sociales interdependientes. En general se definen tres tipos ideales de gobernanza: mercado, redes participativas y jerarquías (Jessop, op.cit.), ninguno de los cuales puede conducir en solitario el sector público; siendo la gobernanza del sector público su articulación en una combinatoria variable. Tales combinaciones no son políticamente neutras sino que constituyen diferentes correlaciones de poder en el sector público, de actores con

intereses y lógicas de acción propias que interactúan en el proceso decisorio; llevando a que la gobernanza adopte diferentes arreglos institucionales.

En el debate teórico actual al respecto, encontramos dos concepciones principales de la gobernanza como forma de conducción. En un extremo, una visión *socio-céntrica* plantea que la sociedad actual avanza hacia a una “gobernanza sin gobierno”, siendo posible el control de los asuntos públicos sin el involucramiento directo del Estado (Torfing et al. 2012). Adoptar esa definición excluye toda forma de interacción política no organizada en términos de red horizontal y cooperativa. Autores como Rhodes (2007) asumen que los gobiernos centrales han perdido su capacidad de conducción en beneficio de los niveles sub-nacionales como proveedores de servicios públicos y de un formato de redes auto-organizadas y unidas por pactos de mutua confianza. En el otro extremo, una visión *estado-céntrica* señala que, a pesar de la proliferación de arenas de gobernanza interactiva, el Estado transforma su rol y funcionamiento, manteniendo la función genérica de asegurar la cohesión social, la legitimidad democrática y la rendición de cuentas. Así lo afirma Jessop (1998), expresando que la gestión de las relaciones sociales ha estado marcada históricamente por la interdependencia jerárquica (por la autoridad), económica (por el mercado) y de deliberación colectiva (redes); mecanismos que coexisten siempre en configuraciones variables. Para este trabajo asumimos esa noción *estado-céntrica*, siguiendo a Peters (2010) en el entendido de que gobernanza implica el uso de diversos mecanismos para proveer de una dirección coherente a la sociedad. Su análisis consiste en determinar el rol de los actores y comprender su interacción con el Estado.

En definitiva, la gobernanza sintetiza la totalidad de interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil, destinadas a resolver problemas o crear oportunidades sociales. Históricamente, se han desarrollado diferentes modelos. Si nos centramos en lo acontecido en Europa occidental, desde la década de los cincuenta hasta los setenta, prevaleció la Jerarquía, basada en la autoridad, con clara división de tareas cimentada en las normas, la racionalidad y la objetividad. En los años ochenta, la gobernanza de Mercado se convirtió en dominante, centrada en el precio, la eficiencia y la descentralización -principios de la Nueva Gerencia Pública (NGP)-. En los años noventa, emergen las redes basadas en la interdependencia y la confianza.

3.2. Modelos de Gestión Pública e Hibridismo

En términos de gestión pública, los tiempos actuales pueden ser considerados como de realidad híbrida (Evans, op.ci.t.), cuyo análisis politológico debe hacer foco en la capacidad de conducción, asumiendo que existen mecanismos y actores que compiten en la provisión de los

bienes públicos, la canalización y respuesta a las demandas sociales. Lo expuesto acerca de la gobernanza abre paso -como fuera dicho- a tres formas de conducción de la cosa pública: la burocrático-jerárquica, la de mercado y la de redes. La primera caracteriza al tradicional modelo de Estado weberiano del siglo XX. La crisis del Estado de Bienestar llevó al cuestionamiento de esos principios fundamentales, desde los postulados de la NGP (Hood, 1991; Osborne y Gaebler, 1994; Barzelay, 1992), y posteriormente, dio paso a una alternativa crítica de ambos modelos; las redes. Evans (op.cit.) sostiene que la Administración Pública moderna ha combinado esos tres modos básicos. Entre estos, describiremos el jerárquico y el de redes, puesto que el de mercado fue explícitamente excluido en Uruguay como posibilidad para la gestión del agua.

La *capacidad burocrática clásica weberiana* es el modelo de conducción organizativo típico de la Administración tradicional. Se basa en la imposición de normas profesionales, de estructuras jerárquicas dotadas de autoridad y de procedimientos universales estandarizados; construida - como afirma Mayntz (2001)- a partir de la contratación meritocrática, las carreras administrativas predecibles, la división del trabajo reglamentada por estructuras organizativas diferenciadas por especialización, el sistemas de reglas y procedimientos que fijan derechos y obligaciones, y las líneas verticales de comunicación. Este modelo se vincula a una gobernanza jerárquica - predominantemente estatal- que implica, en un Estado Democrático de Derecho, la conducción del gobierno representativo sobre el aparato burocrático en el marco del derecho público.

El mecanismo que ha discutido y complementado tanto a este modelo como al de mercado es, en términos de Evans (op.cit.) el *control democrático participativo de base*. Este procura que los fines administrativos reflejen las necesidades ciudadanas, en un proceso transparente y sujeto al control público a través de la participación deliberativa más amplia posible. En este contexto han proliferado múltiples propuestas, entre ellas el modelo de redes, que refiere a una forma de conducción social basada en la interacción entre actores autónomos privados y públicos, que produce un consenso negociado como base para la elaboración de políticas. Así y todo, considerar que sólo en este modelo hay negociación entre actores en esa hechura sería una caricaturización de la realidad y una lectura ingenua del modelo tradicional. Lo que es notorio es que en este formato los “límites del sector público” se amplían más allá del gobierno, incluyendo a otras organizaciones en la prestación de los servicios públicos. El Estado, por lo tanto, deja de ocupar una posición de soberanía absoluta ante unidades autónomas y flexibles para responder a demandas específicas y definir sus estrategias de gestión. Con respecto al modelo jerárquico, el de redes implica una ruptura de la dependencia vertical respecto al Estado, pasando a un sistema de interacción horizontal, en el cual la capacidad de conducción estatal no se basa –al menos en

principio- en la imposición por medio de su autoridad, sino en la influencia y negociación; si bien mantiene “la última palabra” con el monopolio legítimo de la coerción. Proporciona a los servicios públicos un criterio de orientación y de relacionamiento con los usuarios desde una forma de conducción social participativa; distinguiéndose de los viejos modelos de representación de intereses neo-corporativistas y pluralistas. La lógica de redes implica una posibilidad “democratizadora des-mercantilizada”. No obstante lo cual se han señalado numerosos aspectos problemáticos de *accountability* y representatividad, de coherencia, coordinación y de eficiencia.

En principio, sería ingenuo negar las diferencias de poder, de necesidades e intereses de los distintos actores que participan en esos ámbitos y procesos. A su vez, por no representar a la ciudadanía en su conjunto, sino a diversos colectivos, tales actores pueden conducir a la adopción de políticas desigualitarias, y de orientaciones contradictorias. Su incorporación puede generar problemas para que el Estado se oriente hacia el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas (Barrientos et. al., 2008). Los resultados obtenidos por esta modalidad de gestión son diversos, ya que se encuentran tanto experiencias de efectivo empoderamiento de los grupos destinatarios y de ampliación de los mecanismos democráticos, como casos donde la participación se reduce a formas tuteladas y controladas de involucramiento. Aparecen a su vez riesgos en términos de costos y bloqueos institucionales (Schmitter, 1999); desigualdades y asimetrías; déficits en la representación y rendición de cuentas (Ackerman, 2004); y fragmentación y descoordinación de las políticas (Dowding, 1994). Se ha planteado también que “la cogestión es irreconciliable con el control”, dado que su eficacia reside directamente en la independencia y autonomía que mantengan los sujetos sociales respecto del Estado (Cunill, 2000). Queda así patente el peligro de una sociedad civil dependiente de los recursos públicos (Kramer, op.cit.); en términos de pérdida de su autonomía, traducida en un condicionamiento de su capacidad de cuestionar al (Rossell, 2010). El debilitamiento de la identidad de los movimientos sociales y sus roles más políticos aparece como consecuencia de lo anterior. Debe también ser dicho que la sociedad civil acostumbra rendir cuentas de sus “intenciones”, estando más concentrada en la consecución de su causa o valores propios, que en los resultados obtenidos (Goodin, 2003).

Según Evans (op.cit.), una Administración Pública efectiva requiere de la integración sinérgica y equilibrada del modelo jerárquico y el participativo. Este hibridismo implica una valoración realista de la contribución de la capacidad burocrática tradicional, tanto como una búsqueda de métodos innovadores que aumenten la capacidad de los ciudadanos ordinarios de exigir transparencia y control público de la actividad administrativa.

El aporte sustantivo de este estudio es considerar el formato de gestión del agua en el Uruguay a partir de la reforma como un caso de hibridismo que supone un arreglo institucional que contemple tanto a lo estatal como a lo societal (excluyendo enfáticamente al mercado). Para descifrar el peso *burocrático clásico weberiano* y *democrático participativo de base* en la gestión de las unidades de análisis, aplicaremos las categorías analíticas de capacidades estatales.

3.3. Capacidades estatales

La concreción del mandato participativo de la reforma, requeriría que OSE transformase el sistema de capacidades de las unidades seleccionadas. Para aproximarnos a ese sistema y utilizar sus categorías analíticas en el sentido de nuestra investigación, hemos de introducir al marco teórico una aproximación a la cuestión de las capacidades estatales.

Durante las últimas décadas, la mejora de las capacidades de las instituciones públicas se ha tornado un tópico de creciente importancia para el desarrollo sustentable de las comunidades (Mizrahi, 2004). Cohen (1993) afirma con tino que, no obstante su importancia, la noción de capacidad se ha utilizado de forma amplia e inconsistente, perdiendo así su alcance analítico.

Tras la ola privatizadora y desreguladora en América Latina, el énfasis académico y político se ha puesto en temas como la reforma administrativa, la calidad de los gobiernos y la creación de instituciones propicias a la participación de los ciudadanos en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas (Moreno, 2007). Ello implicó revalorizar el rol del Estado en tanto actor clave para el desarrollo económico y social de los países, aún cuando presenta dificultades para responder de manera efectiva y creativa a los problemas de la región (Martínez Nogueira, 2002). En este marco, el tema de las capacidades nos aproxima a la forma en la que el Estado produce y reproduce sus políticas (Rodríguez Gustá, 2007).

Podemos comprender al Estado en términos de Ozslak (1984), como un espacio de dos instancias distinguibles por su rol e integración: organizaciones de gobierno y organizaciones burocráticas; cuyas capacidades no sólo se reflejan en las burocracias, sino en las acciones y decisiones adoptadas por los gobiernos. También para Repetto (2007), la capacidad estatal es una combinación institucionalizada de capacidad técnico-burocrática y política. Por sí mismas, cada una es condición necesaria, pero no suficiente. No alcanza pues con la construcción de administraciones públicas aptas y hábiles, sino que debe plantearse la cuestión de su relación con el gobierno, y la capacidad de este último para representar a la ciudadanía y a los actores sociales, conduciendo y dando coherencia al aparato administrativo (Narbondo y Casa, en prensa).

Desde múltiples formas organizativas, las iniciativas del Estado dan lugar a procesos que reflejan disputas entre mandatos internos y externos; cuyos resultados impactan sobre la dinámica social, evidenciando la capacidad de incidencia sobre ella. Para Evans (et al., 1985), las capacidades estatales refieren pues a la efectiva intervención del Estado en la realidad socioeconómica, y dependen de que éste logre un aislamiento burocrático y una simultánea inmersión en la estructura social circundante.

Asumimos que toda capacidad estatal (gubernamental y administrativa) es política, porque un componente presente en el ejercicio de toda acción del Estado es el control efectivo de la violencia física legítima. Por otra parte, todos los recursos que el Estado controla con sus distintas capacidades, son medios para negociar con otros actores o imponerse en función de los objetivos del gobierno, y para rendir cuentas e intentar renovar el apoyo de la ciudadanía y de los actores con poder inter-electoral (Narbondo y Casa, op.cit., Barzelay en Repetto, 2007).

Una definición muy extendida es la de Grindle y Hildebrand (1995), quienes conciben la capacidad del sector público como la habilidad de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Su marco metodológico presenta cinco dimensiones que afectan esas capacidades del sector público: el entorno político y socioeconómico; el marco institucional; la red de tareas, comunicación y coordinación de las organizaciones dedicadas a un sector; las organizaciones en sí, con sus jerarquías, estructuras y procesos; y los recursos humanos, sus conocimientos y especialización.

Para este trabajo partimos de los matices con la literatura que se expresan en Narbondo y Casa (op.cit.), adoptando su propuesta teórica, al entender por capacidad de una organización *su aptitud para elaborar y definir sus fines, y alcanzarlos efectivamente*. Esta capacidad se funda en la disposición, control efectivo y manejo correcto de los medios o recursos adecuados para ello. Entendemos a su vez que tales acciones y decisiones, así como las relaciones de poder estables subyacentes están pautadas por reglas formales o informales: por *instituciones*, que establecen las pautas de conductas socialmente aceptables y las sanciones por su incumplimiento (North: 1993). Las instituciones condicionan las acciones y relaciones entre los individuos y delimitan sus lógicas de decisión y acción. Por ello, las capacidades son “de acción” y no solo “institucionales”; porque el Estado es una organización, un conjunto de individuos articulados por un sistema institucional.

La capacidad de acción del Estado involucra la articulación de todos los individuos que lo componen, dentro de un marco institucional, en función del monopolio de la violencia física legítima en un determinado territorio. Esto determina diversidad de medios y de su combinatoria sistémica en función de los diversos fines.

Siguiendo la propuesta de Narbondo y Casa (op.cit.), un “sistema general de capacidad de acción estatal” puede dividirse analíticamente en subsistemas especializados, aunque existen en la empírea como sistema organizativo único. Funcionan así en recíproca articulación, mas resulta útil, dependiendo del objeto de estudio, detenerse en alguno de los Subsistemas, para aproximarse a una dimensión concreta de la acción estatal y comprender en profundidad su especificidad. Como afirma Skocpol (1989), es condición para la implementación de políticas por parte del Estado el disponer de funcionarios leales y cualificados, de abundantes recursos económicos, autoridad definida y medios organizativos suficientes. En Narbondo y Casa (op.cit.) se suscribe esa noción y se definen los siguientes Subsistemas: el *Subsistema de autoridad*, el *Subsistema técnico*, el *Subsistema de financiación* -obtención, asignación y gestión de los recursos materiales- y el *Subsistema de recursos humanos*.

A partir de los objetivos del estudio solo profundizaremos en los dos primeros Subsistemas, puesto que la materialización del mandato de participación social en OSE es pasible de ser analizada fundamentalmente desde las capacidades de autoridad y técnicas.

Respecto al *Subsistema de autoridad*, comprendemos el término como la institución que establece el derecho de algunos para dar órdenes y el deber de otros de obedecerlas. Para el Estado, ello implica tomar decisiones y conducir acciones políticas vinculantes en el territorio nacional, en función de definir y realizar los objetivos públicos; de y para el conjunto de la ciudadanía; hacia dentro y hacia afuera de la organización estatal.

El *Subsistema técnico* apunta a la forma en que se hallan dispuestas las partes a cargo de tareas especializadas y su articulación en consonancia con el logro en conjunto de objetivos superiores. En la medida que el Estado tiene que actuar en función de diversos y complejos objetivos públicos, se genera una división técnica del trabajo. La adecuación técnica de cada subunidad se ve en el logro de sus objetivos específicos y en su contribución al logro de los objetivos del conjunto de la organización Estado.

Este sistema de capacidades, subdividido en sus cuatro Subsistemas, puede aplicarse para el estudio de diferentes tipos concretos de Estado; definidos y organizados en función de diversos objetivos según las evoluciones históricas y los cambios de sus correlaciones de fuerzas. Para apreciar dicho ejercicio, vale dirigirse a Narbondo y Casa (op.cit.) y su desarrollo de los contenidos que asume el sistema de capacidades en el Estado Liberal, en el Estado Keynesiano/Desarrollista de Bienestar Universalista, en el Estado Neoliberal y en el Estado Híbrido con predominio de la Gobernanza Participativa. Para visualizar lo expresado, cabe exponer qué implica cada Subsistema de capacidad estatal para los dos formatos que puede asumir

el modelo de gestión híbrida pertinentes para este estudio: el que enfatiza en el elemento *burocrático clásico weberiano* y el que prepondera el *democrático participativo de base*. Por excluir al elemento *mercantil*, no abordamos su correlato en modelo de gestión -la NGP- y el Estado al que resulta funcional; el Neoliberal (Narbondo, 2011a, 2011b).

3.4. Subsistemas de capacidades para diferentes Estados y sus formatos de gestión pública

El **Estado de Bienestar** en Europa y el **Estado Desarrollista** del Sureste Asiático han sido asociados a un formato de conducción política e intervención pública *Jerárquico Burocrático Weberiano* (Evans: 1996, entre otros). Como bien plantearan Pollitt y Bouckaert (2000), donde dichos Estados se “recalibraron”, han acontecido transformaciones en un sentido *Neo-weberiano*⁷, atribuible a las crisis, críticas, reformulaciones y aprendizajes consecuentes al paso de las décadas. Lo mismo es aplicable a la contemporaneidad latinoamericana, donde ha resultado funcional a gobiernos actuales de corte Neo-desarrollista la construcción de modelos de gestión pública Neo-weberianos, con la ampliación de mecanismos participativos que conllevan (Boschi, 2011).

Para este tipo de Estados, el *Subsistema de autoridad* implica una jerarquía vertical y precisa, que concentra poderes aún sobre asuntos rutinarios. La actualidad “recalibrada” revigora esa jerarquía tradicional -burocracias fuertemente sujetas al control democrático a través de los órganos representativos-, mas adiciona mecanismos Neo-weberianos, como audiencias públicas y herramientas de democracia directa. Se pretende así una autoridad fuerte pero transparente y dispensadora de información de libre acceso; abierta a consultas ciudadanas. Esto supone una centralización menos rigurosa y un balance entre controles ex ante y ex post (Lynn, 2008).

En cuanto al *Subsistema técnico*, el ordenamiento se basa en el uniformismo (“ritualismo” según sus detractores) procedimentalista y legalista. La división del trabajo se reglamenta de acuerdo a la especialización funcional, primando la centralización. En su versión actual se revaloriza el contexto histórico-cultural de la Administración, con expresos planteos normativos en pos de una racionalidad no meramente económica, y reafirmando el rol de la ley para preservar los principios de la relación Estado-ciudadano: igualdad, seguridad y rendición de cuentas. Esto supone el pasaje desde una orientación meramente interna (atendiendo a las reglas de funcionamiento público) hacia una orientación externa; de enraizamiento, coproducción y sinergias entre el Estado y la Sociedad Civil. Se apuesta también a la cultura profesional de servicio, apuntalándose la modernización de los recursos gubernamentales para promover el alcance de resultados, además del mero control de procedimientos (Lynn, op.cit.).

⁷ Para una profunda discusión del término y sus implicancias, ver: Lynn: 2008, Evans: 1996, Fuentes et al. 2009.

Para un nuevo tipo de **Estado híbrido con predominio de la gobernanza participativa** (Narbono y Casa, op.cit.), el formato de conducción política se traduce en diversos y muy disímiles modelos, entre los que ubicamos a las *Redes de política pública* y la *Gestión deliberativa* (Brugué: 2004, Fuentes et. al.: 2009), como concepción de “democracia dentro de la burocracia”.

El *Subsistema de autoridad* adopta aquí un precepto radicalmente distinto al anterior: la inclusión sustantiva de los ciudadanos en la gestión de asuntos que se solían dejar a los expertos o técnicos, a partir de la fuerte provisión de información y de espacios para deliberar y contribuir a la toma de decisiones, desde una representación asociativa o individual. Hay pues un viraje de la autoridad a la confianza; de la dirección a la mediación. Una administración deliberativa no necesita ser dirigida, sino articulada e intermediada. El mediador se dota de habilidades *soft* para motivar y generar consensos. El liderazgo se torna así bidireccional, ejercido desde el centro de la red, donde diálogo y negociación sustituyen a las instrucciones y al control (Brugué, op.cit.).

El *Subsistema técnico* supone el pasaje a una importante autonomía funcional, a partir de una interacción entre múltiples actores estatales y sociales, que participan en el diseño e implementación de la política pública, adquiriendo una mayor libertad para definir sus estrategias técnico-funcionales al respecto. Las partes se integran a través de la comunicación, disponen de amplios márgenes de maniobra y sus relaciones inter e intra-organizativas se dotan de confianza. Se apuesta por la creatividad administrativa producto del intercambio de perspectivas y recursos entre sus partes, y entre el Estado y su entorno.

Para ambos Subsistemas de este Estado con predominancia de la participación, vale reiterar los riesgos y dificultades expresadas previamente en este constructo teórico. Ciertamente, puede ocurrir que se difuminen responsabilidades, y que acontezca una “parálisis organizativa”, al formalizar la deliberación, superponiéndola a las estructuras tradicionales. A su vez, la posible falta de coordinación y coherencia en las estrategias adoptadas así como la heterogeneidad en la disposición y uso de tecnologías, puede conducir a importantes diferencias e inequidades en términos de resultados y servicios ofrecidos.

El estudio de UGD, ASCNI y PAPER con los Subsistemas de capacidad permite el contraste empírico de su sistema de capacidades con esta suerte de “tipos ideales” de formatos de gestión pública, para desentrañar la materialización del mandato reformista, indicando si el mismo se decantó en un sentido exclusivamente estatista (omitiendo así el postulado participativo) o si creó una institucionalidad apta para incluir a la sociedad civil en la gestión del agua; dando lugar a un nuevo tipo de gobernanza en torno a esta arena de política pública.

3.5. Operacionalización de los Subsistemas de capacidad estatal: categorías analíticas.

La operacionalización de los Subsistemas permite evaluar cuánto de la pretensión participacionista de la reforma del 2004 se efectivizó en las unidades seleccionadas en OSE, como organismo cardinal en esta arena de política. Llevamos los Subsistemas propuestos a un nivel operativo que los desglosa en categorías concretas. Debemos decir que se disponen estas categorías por considerarlas de utilidad y pertinencia para nuestro problema de investigación. Ello implica que oportunamente -en futuras aplicaciones de este marco analítico general para otros estudios- pueden ser redefinidas, fusionadas o sustituidas por otras de mayor precisión o alcance; en tanto son herramientas adaptadas al objetivo definido y a la estrategia metodológica adoptada.

1. El *Subsistema de autoridad* se descifra a partir del análisis de la toma de decisiones dentro del modelo de gestión de la política específica; y en relación con las organizaciones que participan del mismo, teniendo en cuenta las siguientes variables:

a) *Organigrama de la conducción interna y externa.* Hace foco en cómo se disponen las directrices de las organizaciones responsables de alcanzar los objetivos de la política. Deben ser contemplados los marcos normativos y las “reglas de juego” que facultan o impiden ciertas acciones, así como las pautas de interacción aceptadas que actúan como condicionamientos para las funciones formalmente establecidas.

b) *Ámbitos de participación.* Nos remite a los espacios (formales o informales) definidos para el intercambio entre los actores interesados en una arena; y al rol que, en consecuencia, juegan sectorialmente políticos, burócratas, técnicos y agentes sociales, y cómo se relacionan entre sí.

c) *Decisionalidad.* Analiza si los ámbitos de participación permiten (y de qué manera) la toma efectiva de decisiones respecto a la formulación e implementación final de las políticas, con el acceso de los distintos ‘stakeholders’ (partes interesadas) en las distintas etapas del proceso.

d) *Mecanismos de rendición de cuentas.* Refiere a la concreción de la obligación formal de informar sobre actos y decisiones en sus variantes legales, políticas, jerárquicas y gerenciales; para dar cuenta de nuevos formatos o eventuales problemas con las formas tradicionales de responsabilización política y administrativa, y del lugar que se le otorga a la sociedad civil en esto.

2. El *Subsistema técnico* se analiza a fin de establecer qué unidades organizativas (y en vinculación con qué stakeholders) se hacen efectivamente responsables del cumplimiento de qué funciones, bajo el constreñimiento de qué reglas formales o informales, a partir de estas variables:

e) *Formulación de políticas.* Refiere a qué sujetos, en qué espacios específicos, detentan el conocimiento y las habilidades suficientes para la definición de la política en la organización; así como qué actores externos participan en ello y desde qué posición. Se hace foco en si las

organizaciones encargadas *formalmente* de elaborar las políticas, lo hacen efectivamente, o si esto ocurre en un proceso informal entre otros organismos y actores.

f) *Estructura organizacional y distribución de funciones.* La existencia formal de estructuras con recursos y funciones asignadas suministra información acerca de la situación organizativa para cumplir con determinados cometidos y relacionarse con los actores del medio social.

4. Antecedentes: La gobernanza y el modelo de gestión imperante en las políticas de aguas en América Latina durante las últimas décadas, y lo específico del caso uruguayo

4.1. Gobernanza del agua y servicios sanitarios en América Latina: las últimas décadas

Procurando bucear breve y panorámicamente en lo acontecido con la política de aguas en América Latina y en nuestro país durante las últimas décadas, tomaremos como referencia principal el estudio de Zurbriggen (2012) sobre gobernanza de los servicios de agua en la región.

Históricamente, para gestionar la política de agua, la mayoría de los países de Latinoamérica creó agencias de elevado nivel jerárquico, dependientes del gobierno central (Jouravlev, 2003). Este formato estado-céntrico fue cuestionado repetidamente durante las décadas pasadas, desde una experiencia internacional promotora de la descentralización a nivel local y la deliberación amplia en torno a la política del agua (Brugué, 2008; Gutiérrez, 2006; Abers y Jorge, 2005). De allí que se haya constatado una suerte de “encerramiento” del Estado, sin intenciones consistentes de promover la participación social en la materia, hasta fines de los años ochenta (Isuani, 2010). Sería entonces el momento de experimentación de notorios cambios, tendientes a la participación del sector privado; siendo las agencias de cooperación internacional promotoras principales de una radical gobernanza de mercado. Se asumió por parte de los gobiernos lo ineficiente de la gestión del agua con las instituciones estatales como único actor, por su carencia de organización efectiva e instituciones fuertes, y su dependencia de las lógicas político-partidarias.

En ese escenario, las alianzas público-privadas para servicios públicos, las organizaciones de consumidores y comunitarias, las agencias de cooperación internacional y los sindicatos fueron adquiriendo protagonismo en pos de una gestión más eficiente, eficaz y democrática del agua (Phumpiu y Gustafsson, 2009; Hall et al., 2005). La redefinición del rol del Estado se expresó en la creación de un “mercado del agua”, la extensión de los derechos de propiedad privada, la liberalización, la desregulación, la descentralización y la participación ciudadana con el fin de transparentar la gestión. Se pretendía responder así a los problemas de escasa distribución de recursos hídricos, falta de inversión, escaso control en la calidad del agua y acceso de poblaciones

vulnerables (Bakker et.al., 2010). En los hechos, se constató una importante privatización de los servicios de agua y saneamiento, con normativas atractivas para la inversión extranjera⁸. La forma dominante de involucrar al sector privado fue la privatización de los servicios, mediante el mecanismo contractual de construcción, operación y transferencia. Se descentralizó a su vez la oferta para facilitar el financiamiento de infraestructura (BID, 2007). Fueron creadas por su parte diversas instituciones para regular y supervisar la participación público-privada, que controlaban y monitoreaban a modo de autoridad responsable en políticas hídricas (OCDE, 2008).

Este conjunto de políticas llevó a que, hacia fines de los años noventa, un número significativo de países contara con grandes operadores internacionales en el sector. Sin embargo, a mediados de la década de los dos mil, estos se fueron retirando, un gran número de servicios ha sido re-estatizado, y los entes reguladores han dejado de ejercer sus funciones (BID; op.cit.).

Tal situación es atribuible a cómo las transformaciones previas produjeron importantes conflictos entre los organismos reguladores y los operadores, destacándose las altas tarifas y costos de conexión, la falta de mecanismos de compensación para familias de bajos ingresos, y los sucesivos aumentos por renegociaciones contractuales. El contexto político-institucional de la región hizo imposible un efectivo control del mercado promovido. El mismo adolecía de serias debilidades de marco institucional -ineficientes sistemas legales y de planificación- y capacidad de control, evaluación, supervisión y exigencia de rendición de cuentas respecto a las compañías, además de la escasa disponibilidad de recursos, la ausencia de límites a las decisiones arbitrarias, y el limitado acceso a la información (OCDE, op.cit.; Hall et al., op.cit.).

En la medida en que las autoridades permitieron reducir las inversiones, las concesiones mantuvieron sus resultados financieros, mas cuando el paulatino advenimiento de gobiernos de signo político post-neoliberal en la región llevó a un claro endurecimiento de posiciones respecto a las notorias deficiencias de los agentes privados en la provisión del servicio, los operadores perdieron los equilibrios económicos de sus contratos y optaron por salirse del sector.

La consecuencia fue la directa re-estatización de los servicios o una redefinición de las modalidades de participación privada en el sector. En cuanto a las agencias reguladoras, eran notorios los problemas de falta de experiencia administrativa y de conflictos de intereses, que condujo a una ilegitimidad política de esos organismos, incapaces de cumplir con los roles asignados, al carecer de los recursos y la autonomía técnica y política necesarias (BID, op.cit.). De todos modos, se constata también un débil desempeño estatal en su función relanzada de conductor y coordinador de esfuerzos de adecuación público-privadas en estos servicios.

⁸ México aprobó la Ley de Aguas Nacionales en 1992, Colombia una política para el sector en 1994, Honduras una Ley Marco sobre Aguas en 2003, entre otros ejemplos.

4.2. La gestión comunitaria del agua como modelo alternativo

Paralelo al fenómeno de las re-estatizaciones, ha ido ocurriendo que un gran número de comunidades⁹ construyeran sus propios sistemas de agua independientes, administrados por figuras como cooperativas, comités informales o consejos vecinales electivos. La sociedad civil ha planteado la necesidad de un modelo alternativo de gestión que privilegie el acceso al agua para consumo humano y que incluya la participación ciudadana en la toma de decisiones; desde una “gobernanza democrática, sustentable y adaptada al contexto local” (Fundación Avina, 2011).

Las más de ochenta mil Organizaciones Comunitarias para el Servicio de Agua y Saneamiento (OCSAS) son estructuras sociales creadas por grupos de vecinos en zonas semi-urbanas y rurales que, por medio de regímenes de autogobierno, trabajo mancomunado y elección de líderes, establecen sistemas de captación, potabilización y distribución del agua (Fundación Avina, op.cit.). Tal como en la exposición teórica respecto a la gestión participativa, estos modelos comunitarios fueron apuntalados tanto por defensores como por detractores del neoliberalismo.

Es así que las instituciones financieras internacionales han tendido a promover en los últimos años la “participación de los pobres” en la provisión de estos servicios; reconociendo una naturaleza fragmentada del mercado de aguas y fomentando programas focalizados en el sector, desde un modelo alternativo que enfrenta la especificidad de las necesidades locales y empodera a los usuarios a través del sentido de propiedad (Ruckert 2006, Bakker et.al, 2008).

Sin embargo, esta gestión comunitaria ha mostrado grandes limitaciones. Entre estas, la fundamental remite al riesgo cierto de someter a grupos desfavorecidos a servicios de calidad inferior a la que el Estado y el sector privado podrían ofrecer (Bakker, op.cit.). Debemos tener presente pues que los procesos de participación pueden no exhibir justicia y ser obstaculizados por la escasez de capital; ampliando los servicios, pero dando lugar a sistemas de gestión inestables.

4.3. La política de aguas uruguayas reciente y los efectos de la reforma constitucional

Las principales características descritas respecto al avance de los sectores privados en la gestión del agua en el continente son -con algunas salvedades- aplicables al caso uruguayo. Mientras que para el conjunto del país, OSE se mantuvo como prestador del servicio, el proceso privatizador tuvo su auge en la zona costera. Específicamente, en los departamentos de Canelones y Maldonado, donde los operadores privados tenían las mayores expectativas de rentabilidad.

⁹ Se destacan numerosos casos en Centroamérica, la región andina y la región “semiárida” brasileña, gestionando el servicio de agua para más de cuarenta millones de latinoamericanos. Para más detalle, ver Zurbriggen (2012).

La privatización comenzó pues en Maldonado, con la presencia de la multinacional francesa Suez¹⁰ en primer lugar, y con la española Aguas de Bilbao posteriormente. Los efectos de su gestión fueron similares a los observados para la región. Desde el punto de vista social, se excluyó a amplios sectores del acceso al agua potable, dados los costos de la conexión al servicio. Desde el punto de vista económico, las empresas no cumplieron con los cronogramas de obras previstos en los contratos, ni hicieron efectivo el pago de los cánones, acudiendo a una serie de renegociaciones con el Estado; el que asumió sucesivamente las pérdidas ocasionadas en cada caso (Santos y Villanueva, 2005). Desde el punto de vista ambiental, la empresa Aguas de la Costa¹¹ (entonces subsidiaria de Suez) fue responsable de la desecación de la Laguna Blanca, que utilizaba como fuente para la potabilización. A su vez, si se comparaban sus tarifas con las de OSE, Aguas de la Costa presentaba un cargo fijo de agua siete veces mayor, de saneamiento cuarenta veces mayor, de conexión al agua dieciséis veces mayor y de conexión al saneamiento ochenta veces mayor (Zurbriggen, 2012). Por último, se destaca que la oferta privada se concentró en el área más lucrativa, mostrando renuencia a extenderse a los barrios pobres (OCDE, op.cit.).

Sería el descontento de la población debido a estos rasgos perjudiciales de los servicios lo que conduciría a la creación de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV) en el año 2002. Fue a su vez respuesta a la firma de la Carta de Intención entre el gobierno uruguayo y el Fondo Monetario Internacional, en la que se asumía el compromiso de extender la privatización de estos servicios a todo el país. En octubre de 2003, la CNDAV presentó ante el Parlamento las doscientas ochenta y tres mil firmas necesarias para la realización del plebiscito¹², donde la propuesta de reforma constitucional obtendría un respaldo de 64,7%¹³. Las organizaciones sociales nucleadas en la CNDAV lograron entonces incluir en la Constitución de Uruguay, a través de la democracia directa, la consideración del agua como un Derecho Humano fundamental, sentando las bases para que la gestión de los recursos hídricos excluya a todo proveedor privado, y esté basada en criterios de participación social y sustentabilidad. Además de modificar sustancialmente la situación en Uruguay, este hecho marca un precedente internacional decisivo en cuanto a la institucionalización de derechos ambientales (Santos y Villanueva, op.cit.).

La asunción del gobierno del Frente Amplio apoyó la salida de los operadores responsables de los problemas ya planteados, aunque este proceso no estuvo exento de polémicas y posiciones

¹⁰ Ver: <http://www.gdfsuez.com/>

¹¹ Ver: <http://www.aguasdelacosta.com.uy/>

¹² El sistema electoral uruguayo prevé que una reforma constitucional de iniciativa ciudadana deba contar con el apoyo del 10% del electorado para ser considerada por toda la ciudadanía, en conjunto con las elecciones nacionales.

¹³ Datos de la Corte Electoral (<http://www.corteelectoral.gub.uy/nacionales20041031/>).

encontradas. En 2005, el Poder Ejecutivo emitió un decreto¹⁴ estableciendo que las empresas privadas concesionarias podrían continuar operando hasta la finalización de sus contratos. La CNDAV reaccionó de manera contundente, emitiendo la Declaración de Maldonado, que resolvía “*rechazar y recurrir el decreto del Presidente de la República del viernes 20 de mayo de 2005 y todas las resoluciones del gobierno que contradigan el mandato popular*”¹⁵. El gobierno acabaría cancelando los contratos de Aguas de Bilbao y URAGUA¹⁶, basándose en sus graves incumplimientos, y aplicando así las cláusulas del propio contrato. La empresa URAGUA inició una acción judicial internacional, amparándose en el Tratado Bilateral de Protección de Inversiones con España del año 1992. Para evitar ese litigio, el gobierno accedió a negociar un acuerdo, mediante el cual el Estado retendría el fondo de garantía y la empresa se quedaría con el canon no abonado mientras duró el conflicto. La resolución del Directorio de OSE que habilita la re-estatización del servicio explicitó que el acuerdo fue realizado para evitar juicios eventuales, aclarando que ambas partes renuncian a toda acción administrativa y judicial¹⁷. Por su parte, Suez anunció el retiro de Uruguay luego de que el gobierno comprara las acciones en Aguas de la Costa. La CNDAV discrepó con este mecanismo de resolución, ya que crea una empresa mixta ante la negativa de los socios uruguayos de Suez de vender su parte de las acciones. Esta medida significó la retirada de la última multinacional, mas contradujo igualmente el mandato reformista.

Bien se sostiene en Santos y Villanueva (op.cit.) que una de las mayores expectativas de los promotores de la reforma -además de recuperar las zonas privatizadas- era introducir la perspectiva de la sustentabilidad en la gestión de los recursos hídricos, incorporando la participación y el control social. La disputa sobre la situación con las multinacionales y sus efectos sobre la población y el ambiente no han permitido centrar en ningún momento el debate público sobre ese gran deber: la instrumentación de mecanismos de gestión participativa del agua.

Como ya expusieramos en esa línea, en 2006 se creó en la órbita del MVOTMA la Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento (DINASA)¹⁸, para proponer al Poder Ejecutivo políticas de administración del recurso hídrico. Se diseñó allí un ámbito de participación de las organizaciones sociales; la COASAS, integrada por delegados de los organismos públicos y privados, representantes de la sociedad civil y usuarios (Ríos, op.cit.). Esta Comisión procura incorporar las visiones de los distintos actores de la sociedad en la formulación de las políticas del sector,

¹⁴ En: http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/decretos/2005/05/CM%2071_20%20MAY%2005_00001.PDF

¹⁵ Ver declaración completa en: <http://www.redes.org.uy/2005/05/22/la-comision-del-agua-rechaza-decreto-del-presidente-vazquez-y-anuncia-acciones-judiciales/>

¹⁶ Ver, entre otras: <http://www.psiru.org/companies/uragua>

¹⁷ R/D N° 1432 del año 2012

¹⁸ Ley N° 17930, de Presupuesto Nacional del año 2005

atendiendo la participación de los usuarios y de la sociedad civil en las instancias de planificación, gestión y control. Actualmente funciona a través de cuatro Grupos de Trabajo quincenales, dedicados a la temática de Recursos Hídricos, Servicios de Agua y Saneamiento, Participación y Normativas; además de un Plenario dedicado a la elaboración de carácter general.

No obstante, desde las organizaciones parte de la CNDAV, se pretendía trascender tal espacio, y no se vislumbraron propuestas concretas de participación e involucramiento de las comunidades en la gestión de los recursos que les son próximos. Esta participación era una de las metas políticas pendientes del plebiscito; valorizar los aportes societales en materia de gestión y control del recurso agua (Santos, 2010; Santos y Villareal, 2005).

5. El aterrizaje del mandato participacionista de la reforma del agua en OSE

5.1. OSE y sus actuales propósitos en términos de capacidad

El suministro de agua corriente de la ciudad de Montevideo data del año 1868, con la concesión obtenida por Henry Fynn, quien inauguró el servicio en 1871. En 1879, la firma “Lezica, Lanús y Fynn” cedió aquella concesión a la compañía inglesa ‘*The Montevideo Waterworks Co.*’, hasta que finalmente en 1950 dichos recursos pasaron a integrar el patrimonio estatal. En 1952 se crearían las Obras Sanitarias del Estado; regidas por la Ley Orgánica N° 11.907, como Servicio Descentralizado del Ministerio de Obras Públicas, surgido de la fusión de la Compañía de Aguas Corrientes (la empresa privada entonces nacionalizada) y la Dirección de Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas, teniendo a su cargo la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado y depuración de aguas servidas en el interior del país. En la actualidad, OSE coordina con el MVOTMA, cuenta con más de 4600 empleados, y cubre a más del 98% de la población nacional¹⁹.

De la documentación elaborada desde el organismo y de las palabras de los informantes calificados se desprende que los desafíos enfrentados por las gestiones frenteamplistas muestran una apuesta por optimizar procesos e incorporar nuevas tecnologías.

Para ello se han implementado políticas específicas de mejora de gestión, como la experiencia del Programa Vector²⁰, con el objetivo general de transformar OSE, en sus niveles de eficiencia y calidad; mediante la revisión y optimización de procesos, la actualización de tecnología informática y la administración del cambio. El desarrollo de este programa se auto-

¹⁹ Ver: http://www.ose.com.uy/e_historia.html

²⁰ Ver: <http://www.ose.com.uy/descargas/publicaciones/vector/vector.pdf>

define como una oportunidad importante para la implementación de cambios tendientes al cumplimiento del mandato constitucional de 2004. Por su parte y en el mismo sentido, el “Proyecto de Modernización y Rehabilitación de los Sistemas de OSE”²¹, se propuso abordar explícitamente el desarrollo institucional, comprendiendo un vasto conjunto de sub-proyectos.

Puede inferirse entonces un moderado esfuerzo por atender la transformación del sistema de capacidades del organismo. Este estudio se focaliza en interpretar tan solo una parte del mismo: el que da cuenta del mandato participacionista de la reforma del agua, en UGD, ASCNI y PAPLER.

5.2. La Unidad de Gestión Desconcentrada de Maldonado

La asunción para el Estado de las concesiones finiquitadas en virtud de la reforma se concretó con la creación dentro de la estructura funcional de OSE de una Unidad de Gestión Desconcentrada²² para prestar el servicio de abastecimiento de agua y saneamiento en el departamento de Maldonado.

Según documentación elaborada con motivo de sintetizar sus primeros años de gestión²³, la UGD define su creación como “una nueva forma de trabajar, una experiencia particular para una situación particular” (UGD, 2009: p.2), con el compromiso de mejorar las prestaciones en la medida de las necesidades de los vecinos. Entre sus principales logros se encuentra el establecimiento de la conexión gratis al saneamiento y la instalación del servicio de agua potable en más de catorce localidades, democratizando su acceso con drásticas rebajas en las tasas²⁴.

No obstante, en cuanto a las “acciones con la comunidad” previstas por la reforma, apenas se comenta el acondicionamiento de una plaza y la instalación de una fuente en un sitio antiguo del departamento; obra realizada con la ONG *Crearte* y empresas privadas. Es notorio que UGD reconoce a la reforma del agua como punto de referencia, mas no su componente participativo, destacándose como éxito la *adquisición* de la sociedad civil SOLYAGUA, que abastecía al balneario Solís; sin mediar perspectiva alguna de gestión conjunta. Las importantes obras que destaca se realizaron sin participación social alguna en su diseño, implementación o gestión²⁵.

²¹ Ver: http://www.ose.com.uy/e_modernizacion.html

²² Ver: Ley N° 17.902 del año 2005

²³ Ver: <http://www.ugdmaldonado-ose.com.uy/documentos/Memoria.pdf>

²⁴ Habiendo descendido de \$67.000 a \$8.200 aproximadamente.

²⁵ Se sustituyeron tuberías; se amplió la red para alimentar la Cárcel de Las Rosas, escuelas rurales y zonas de chacras; se sustituyó el troncal principal de abastecimiento de varios balnearios; se reacondicionaron fuentes de agua y bebederos de plazas; se desarrollaron 101.192 metros de saneamiento; se instaló la Tecnología SIS para el control de la propagación de olores en las Plantas de Tratamiento; se realizaron trabajos de preservación de la Laguna del Sauce; se construyeron nuevas estaciones de bombeo, una planta de saneamiento y el colector perimetral en Aiguá; se impulsaron Obras de Tratamiento y disposición final de efluentes en Punta del Este (inversión de 63 millones de

5.3. El Área de Cooperación y Solidaridad Nacional e Internacional

El ACSNI²⁶ tiene el cometido de llevar adelante acciones, planes y proyectos en materia de cooperación con Estados, operadores y sistemas de agua de Uruguay, la región y el mundo. Su rol se vincula al lugar de destaque adquirido por Uruguay (y específicamente por OSE) en el concierto internacional de las políticas de aguas, a partir de la reforma constitucional.

Siendo que OSE fue nombrada integrante del ‘*Global Water Operator’s Partnership’s Alliance*’ (GWOPA) y miembro pleno de su ‘*Steering Committee*’, en el marco del Programa Hábitat de las Naciones Unidas²⁷, se decidió institucionalizar la cooperación solidaria como política estratégica, creando un Área que gestione los intercambios de saberes entre operadores estatales y comunitarios. Esta Alianza se propone contribuir al mejoramiento de la salud, el bienestar y la dignidad de los habitantes de América Latina, con énfasis en las poblaciones más vulnerables; y a la resolución de conflictos como consecuencia del desarrollo económico y social.

En cuanto a la solidaridad internacional, OSE se ha caracterizado (desde su rol social) por actuar en situaciones de catástrofe en los distintos continentes; siendo reconocido como un organismo de alto prestigio por la universalización uruguaya del acceso al agua potable. Estas “líneas humanitarias” comenzaron a trazarse en 1998 con la primera donación de Unidades Potabilizadoras Autónomas. La referida participación en GWOPA relanza este acercamiento de servicios públicos, organizaciones no gubernamentales, sector laboral, privado y expertos en agua y saneamiento, en pos del cumplimiento de las Metas del Milenio de ONU. Fines similares tiene la integración a la “Red de empresas hermanas” para América Latina y el Caribe (WOP-LAC), mediante cooperación técnica, alianzas estratégicas entre redes y fortalecimiento de las entidades.

En 2009 se participó en la fundación de la “Plataforma de Acuerdos Público Comunitarios”, apostando a una nueva visión de lo público que incluya a las organizaciones comunitarias y los sistemas autogestionarios. Esta herramienta incorpora las formas alternativas -sistemas y acueductos comunitarios, cooperativos- desde una visión de lo público que trasciende lo estatal e incluye el “bien común” o interés general. Procura mejorar eficiencia, cobertura y universalización de los servicios; incorporando la sociedad civil y sindicatos en la Planificación, gestión y control;

dólares) y Piriápolis; se realizaron obras de mejoras del sistema de filtración; se fortaleció el mantenimiento anual de cloradores, y bombas elevadoras y proveedoras (UGD, 2009).

²⁶ Creada por el Directorio de OSE mediante la R/D N° 840/11 del 29 de junio de 2011.

²⁷ Iniciativa que en América Latina ONU comparte con el BID. Ver: <http://www.onuhabitat.org/>

y promoviendo un modelo de control social y participación, con una concepción de transparencia y de acceso al agua como un Derecho Humano²⁸.

La cooperación nacional, específicamente, ha promovido políticas de intercambio y acciones entre organizaciones, contribuyendo a procesos sostenibles (por ejemplo, en el seguimiento del destino final de los materiales en desuso del organismo). La meta es generar acciones contributivas a procesos sostenibles con el Medio Socio Ambiental, con entidades públicas y privadas que se unen para encontrar soluciones eficientes y de calidad en diversas esferas²⁹.

5.4. El Programa de Abastecimiento de Agua Potable a Pequeñas Localidades y Escuelas Rurales

Este Programa fue concebido como una respuesta al problema de cobertura de OSE³⁰ respecto a unas 28.080 personas³¹ de 355 localidades rurales del país que se abastecen de agua mediante arroyos, cachimbas o escurrimiento de lluvias de los techos (Programa, 2010).

El PAPER, ideado en 2008, procura abordar esta situación desde un trabajo de cogestión con la comunidad, en el cual OSE proporciona tecnología y conocimientos para el manejo de un sistema que la comunidad gestiona. Financiado en un 50% (US\$6.850.000) por fondos del organismo y en otro 50% por un préstamo no reembolsable del Fondo Español para Agua y Saneamiento administrado por el BID³² (con su formato específico de control), busca implementar 355 soluciones –en torno a las escuelas rurales-, desde tres componentes: inversión para construir sistemas de abastecimiento, saneamiento al interior de las escuelas, desarrollo y fortalecimiento comunitario, desde actividades de apoyo, asistencia técnica y capacitación.

Dado lo heterogéneo de las situaciones de partida y condiciones, cada comunidad (en torno a su escuela rural), se trabaja como proyecto individual, instalándose sistemas de perforaciones con equipos de bombeo. El suministro en las viviendas se realiza en forma individual o colectiva; supervisando OSE las obras de infraestructura, la potabilización y calidad del agua.

Unas cuatro mil personas se han capacitado ya en el uso y cuidado del agua, y en prácticas adecuadas de higiene, para asegurar que las comunidades estén plenamente informadas acerca de las implicaciones de los proyectos, e involucradas en la toma de decisiones durante su diseño y ejecución. En ese sentido, OSE procura que el diseño de las soluciones a implementarse sea adecuadamente comprendido por la comunidad, desde tecnologías de fácil mantenimiento, que

²⁸ http://www.ose.com.uy/e_cooperacion_ejes_trabajo_internacional_plataforma_acuerdos_publico_comunitarios

²⁹ Ver, por ejemplo, la Jornada de “Gestión público-comunitaria, nuevos pasos hacia el derecho humano al agua”, organizada por OSE y la Casa Bertolt Brecht el 1º de Noviembre de 2011.

³⁰ Abastecimiento de agua a nivel nacional del 98%, mientras que para la población rural se ubica en un 84%.

³¹ 8.000 viviendas, donde reside un 13% de la población rural total.

³² Ver: http://www.ose.com.uy/a_pequeñas_localidades.html

puedan ser operadas por aquella, con apoyo de los técnicos de OSE en el análisis de posibles alternativas. Asegura también a la comunidad la disposición de información detallada relativa a la ejecución del Programa y sus proyectos. La gestión participativa busca involucrar a los habitantes para mejorar el sentido de pertenencia, el cuidado del recurso y las instalaciones, y darle al programa sostenibilidad en el tiempo (Programa, op.cit.).

Con validez para las tres unidades de análisis, es destacable que OSE haya explicitado su aspiración a establecer una gestión sostenible y participativa, que la consolide como empresa pública con efectiva descentralización territorial, tendiendo a la participación de la sociedad en sus distintas actividades y a una mejor relación “sociedad-empresa”³³.

6. Análisis del Sistema de capacidades estatales de UGD, ASCNI y PAPER

6.1. Aplicación de los Subsistemas de capacidad a las unidades de análisis

Si tomamos como supuesto que formular e implementar políticas es la esencia de la actividad estatal (Oszlak, op.cit.), son los resultados de las mismas en donde se ponen en juego y se expresan las capacidades del Estado para intervenir en los problemas que la sociedad enfrenta. Para que no quede en una mera declaración retórica, la política pública requiere de un conjunto de instrumentos con los cuales llevar a la práctica aquellas acciones que le permitan el Estado intervenir en la sociedad y alcanzar los objetivos oficiales. Por ello, entender qué se ha hecho desde OSE para realizar el mandato participacionista de la reforma del agua, requiere de atender qué instrumentos fueron dispuestos, expresados como aquellas variables operativas de nuestros Subsistemas de capacidad; las categorías analíticas planteadas que observaremos a continuación.

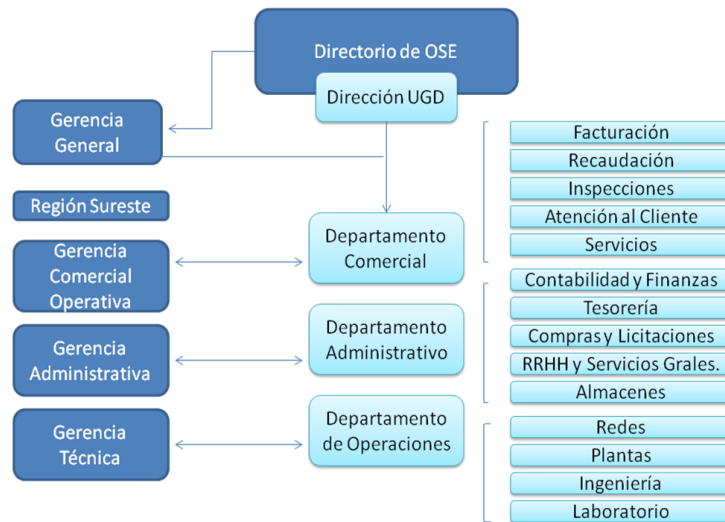
6.2.1. El Subsistema de capacidades para la participación social en la UGD

A partir del *Subsistema de autoridad*, y comenzando por la categoría a) *Organigrama de la conducción interna y externa*, vale atender en principio el postulado de que los miembros del Directorio de OSE son personal y solidariamente responsables de las resoluciones tomadas por el de UGD. La complejidad del caso está en que UGD se administra por una Dirección conformada por Presidente y Vicepresidente de OSE, más un miembro designado por la Intendencia de Maldonado. Esa Dirección de UGD remite mensualmente informes al Directorio de OSE, manteniendo todas las atribuciones que se consideren necesarias para la gestión. Si bien

³³ Conceptos presentes en todas las Directivas Estratégicas anuales de OSE del 2006 al 2011.

formalmente la disposición de la autoridad aparece bien definida, se destaca por parte de los informantes importantes dificultades concretas en la relación OSE/UGD, en términos de conducción; dificultades que no se aprecian a primera vista, en un organigrama de vínculos que aparenta una coordinación ajustada y útil, pasible de ser visualizada en el siguiente esquema:

Figura 1. La Unidad de Gestión Desconcentrada y sus vínculos de conducción con OSE



Fuente: Elaboración propia

Como aparece repetida y enfáticamente en las voces de los jefes entrevistados, esta forma de conducción excluyó cualquier tipo de participación de usuarios o de la sociedad civil, y se alcanzó como una decisión de consenso entre partes del Estado con intereses políticos. *“Es bien una solución de compromiso político entre Gobierno Central y la autoridad local, en el momento en que se retoman los servicios de agua y saneamiento en Maldonado [...] Un acuerdo: ni se queda en la OSE ni se queda en la Intendencia; nos quedamos un poco cada uno. Y de ahí sale el entrevero ese de que hay un Directorio con dos de OSE y uno de la Intendencia”*. Este diseño adolecería de una importante nebulosidad práctica, patente en declaraciones como la siguiente: *“[La Ley plantea] que es un desconcentrado de la OSE (sigue siendo de la OSE), y no entra en mucho detalle de cómo va a seguir la estructura para abajo [...] Perfectamente podría integrarse a esa Unidad Desconcentrada a lo que es el funcionamiento regionalizado que tiene la OSE. [...] No ha sido ese el camino porque ha habido mucha presión del lado de Maldonado [...]. Tanto el Gerente General de OSE como la Secretaría General de OSE rigen a la UGD. Lo que pasa es que, por la vía de los hechos, el tercer director, que va por la Intendencia, está ahí, todos los días:*

es el director, es el Gerente General, es el Secretario General, es todo. Y sus departamentos tienen una relación con los de la Regional Este, hasta donde no haya conflictos”.

Se afirma que: *“Durante bastante tiempo el Gerente General de OSE no tenía nada que ver con UGD. En determinado momento le dieron aval para que el Gerente General de OSE sea Gerente General también de UGD... formalmente”.* Y ello: *“se da en una relación conflictiva.”*

Sobre este formato de conducción sui generis es interesante captar lo estratégico de su concreción, ajena a consideraciones principistas o en términos de “buen diseño”. En palabras de un jerarca: *“El objetivo era mantener digamos como una unidad de negocios, porque en aquel momento además tenía un funcionamiento bastante bueno”.* A su vez, existía una puja política, en la que OSE quería evitar la municipalización del servicio: *“Había un fuerte movimiento a favor de que fuera la Intendencia Municipal de Maldonado la que se hiciera cargo de ese servicio. OSE por supuesto estaba en contra. Pero una forma de armonizar eso fue establecer un Directorio de esa Unidad de Gestión Desconcentrada en el que uno de sus integrantes, en minoría, fuese un representante de la Intendencia Departamental de Maldonado. De todas formas [...] siempre la dirección iba a estar en manos de la OSE. [...] Desde el punto de vista político, fue dar una respuesta sensata que frenara definitivamente el intento de municipalización”*

En cuanto a la categoría b) *Ámbitos de participación*, el testimonio de los informantes asume claramente que *“no hay una forma establecida en que participen”* actores de la sociedad civil o las propias comunidades. Se argumenta al respecto que ya existe el espacio de la COASAS, y que: *“Tanto a nivel de UGD como a nivel de OSE, siempre se ha estado abierto a la participación de las organizaciones, a escuchar lo que las organizaciones sociales planteen”*³⁴. *[...] No tengo la sensación de haber tenido conflictos en ese sentido. Creo que la dirección de la UGD y la dirección de OSE han estado siempre abiertas a escuchar a la sociedad civil. [...] Del marco de la reforma constitucional y del espíritu con que se hizo la ley reglamentaria de la reforma constitucional, surge claro que la sociedad civil debe escucharse, más allá de que no exista un espacio formal establecido.”*

No obstante, la opinión de los actores sociales es contundente acerca de la falta de ámbitos de participación: *“En UGD de Maldonado, ¿qué participación?! ¡Nada! [...] No conozco ninguna experiencia. [...] Protesta y bombos y platillos afuera fue lo único que pudimos hacer”.*

En lo que respecta a la categoría c) *Decisionalidad*, es claro en la diversidad de testimonios que la sociedad civil no ha logrado estar presente en espacio alguno dentro de UGD; por lo cual,

³⁴ Se pone como ejemplo el proyecto de la Planta de Saneamiento Maldonado-Punta del Este, con un llamado abierto a proyectos alternativos, en el que participó una Comisión de Vecinos, cuyo proyecto no resultara aprobado. *“Nadie puede decir en Maldonado que se realizó un proyecto a espaldas de los vecinos, sin el consentimiento”.*

menos aun puede aspirar a tomar decisiones en dicho organismo. Informantes afirman con vehemencia que: *“Está instalado un modelo de gestión clientelar”*. Algunos jefes descartan tal posibilidad con la mayor elocuencia: *“Hay mucho mito con el tema de la descentralización; que la descentralización va a acercar más al Estado a la gente. [...] No alcanza con crear un desconcentrado y poner un representante de la Intendencia para que necesariamente eso sea más participativo [...] UGD tiene «Atención al Cliente» como todo el mundo, como todo el resto de la OSE, pero no ninguna otra cosa más personalizada ni más participativa. Pueden pedir una entrevista con el Director de la UGD que lo tienen ahí todo el día, y eso es el espacio de participación. [...] No tendría por qué haber funcionado tan en conflicto con el resto de la OSE, si no hubiera del lado del delegado de la Intendencia de Maldonado un interés tan pronunciado por cerrar su área de influencia”*.

Respecto a la categoría d) *Mecanismos de rendición de cuentas*, debe recordarse que tanto la Oficina Jurídica Notarial como la Gerencia Financiera de OSE tienen competencias en estas áreas de UGD, y pueden efectuar auditorías. En cuanto a engranajes de corte societario, los informantes descartan todo potencial. Se afirma sobre los mecanismos vigentes: *“Te diría que [son] los clásicos. UGD publicita qué hace, la gente está en conocimiento de lo que la UGD publicita allí. [...] Está funcionando bien en términos clásicos; la gente paga su factura, se invierte en obras a su beneficio, pero nada de participación [...] Lo de marcarle la cancha al Director de Maldonado no funcionó, salvo cosas flagrantes [...] Tenés a un Director que funciona todos los días ahí, y es su única ocupación. Y vos como Director tenés el resto del país para ocuparte.”*

Otros jefes plantean una visión bastante más optimista al respecto, amparándose en una visión fuertemente tradicional y “vertical” de la *accountability*: *“Los vecinos de Maldonado se expresaron políticamente en las urnas y hay un gobierno que depende de los vecinos de Maldonado [...] El representante en la UGD tiene la obligación de rendir cuentas a los vecinos de Maldonado a través de la Junta Departamental. Tengo entendido que lo hace, y lo hace con un informe semestral que creo que eleva a los vecinos. [...] Los vecinos tienen muchas formas de pedirlo; a través de la Junta Departamental, a través de los Diputados [...] No hay que olvidar que en la actualidad hay una Ley de Información Pública, que obliga a todos los Entes Públicos a rendir cuentas. [...] Por supuesto que se podría crear algún organismo”*.

Pasando al *Subsistema técnico*, en torno a la categoría e) *Formulación de políticas*, cabe evaluar lo amplio de las facultades encomendadas. UGD cuenta incluso con un reglamento propio, y puede fijar las políticas de dirección, ejecución, supervisión y administración de los servicios a su cargo; desarrollar y aplicar su modelo de Gestión Comercial en forma independiente; formular

y aplicar en forma independiente todas las cuestiones técnicas -recibiendo el apoyo de la Región Este de OSE-; y desarrollar sus propias aplicaciones informáticas, de suministros y laboratorios³⁵. No deja de ser importante, a la hora de pensar en las capacidades de formulación de política de UGD, la rentabilidad económica del servicio en el departamento de Maldonado. En palabras de un informante: “*¡Es el sueño del pibe! En definitiva, ¿por qué se privatizó Maldonado? Se privatizó Maldonado porque era un departamento rentable; sino nunca se hubiera privatizado. Entonces, hoy por hoy, para un actor político local, es el sueño del pibe. Puede participar la propia OSE [...] Y actores sociales no*”. De todos modos, el hecho de contar con una buena fuente de ingresos no dice mucho acerca de la “capacidad” en sí, mas expone las “condiciones de posibilidad” para hacer política con buenas expectativas de éxito, a modo de oportunidad o constreñimiento.

Muy ligado a lo anterior, en términos de formulación de política, aparece lo relativo a la categoría f) *Estructura organizacional y distribución de funciones*. Desde la propia UGD se destaca el haber: “*Mantenido la estructura de la empresa privada, fundamentalmente en el aspecto administrativo y comercial, [...] obteniendo una importante ventaja sobre la estructura tradicional de OSE*”³⁶. Esto se entiende como una clave del buen suceso en sus acciones. En ese sentido, es crucial el grado de autonomía otorgada a la Dirección de la UGD. Esta puede fijar sus políticas; dirigir casi absolutamente sus servicios; comunicarse directamente con organismos públicos y privados; y dictar reglamentos, realizar contrataciones y celebrar convenios, sujetos a la aprobación del Directorio de OSE. Se mantiene como función de la Gerencia General de OSE la supervisión de las tareas de UGD; así como su actividad administrativa debe ser controlada por la Secretaría General de OSE. Consultado un jerarca de OSE-UGD acerca de si la estructura interna de UGD prevé, permite o facilita la relación con la sociedad civil, y su participación efectiva, la respuesta fue de nuevo un elocuente: “*No, no, no*”.

6.2.2. *El Subsistema de capacidades para la participación social en ASCNI*

El Área se presenta como una herramienta facilitadora en políticas diversas, entre las cuales, las más interesantes pasan justamente por un trabajo conjunto entre OSE y su sindicato; la Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE); procurando la cooperación con diversas entidades sociales y sus sistemas de agua en el exterior, y su conocimiento y promoción en nuestro país.

Es de destaque que en principio los jefes vinculen los cometidos y el trabajo del Área con el postulado de participación social de la reforma: “*Es la conclusión lógica. Es más, es el*

³⁵ Ver ANEXO X. Reglamento de funcionamiento de la UGD de Maldonado

³⁶ Ver Memoria OSE-UGD Maldonado.

comienzo de un trabajo que OSE tiene que realizar, como parte de su obligación de anteponer el fin social al fin económico [...] Era imprescindible que se creara una oficina encargada de monitorear e ir llevando adelante estas relaciones [...] Es jerarquizar la importancia que tiene para nosotros la cooperación, en términos del trabajo con la sociedad”.

Las opiniones del actor social ponderan claramente el lugar obtenido a partir de la creación de ASCNI y el desarrollo de unas capacidades íntimamente ligadas a la participación: *“El rol de la sociedad es un pilar. Sin el rol de la sociedad no existiría esa cooperación o esos acuerdos público/público, que nacen del movimiento sindical en conjunto con la población. [...] Con participación de OSE (la Administración: el Estado) y la organización civil; el sindicato, Comisión del Agua, ONGs, otras comunidades.”.* Otras organizaciones sociales argumentan también que: *“Acuerdos Públicos-Públicos en realidad fue una iniciativa de la Comisión, no de OSE. Que OSE después pudo absorberla. Ahí hay una línea de trabajo súper interesante”.*

Comenzando por el *Subsistema de autoridad*, partimos de la categoría a) *Organigrama de la conducción interna y externa*, que puede ser visualizado a priori en la siguiente figura:

Figura 2. Organigrama del Área de Solidaridad y Cooperación Nacional e Internacional de OSE



Fuente: Elaboración propia

A nivel organigrama, de una dependencia originaria de la Secretaría General, se produjo el pasaje de ASCNI a la órbita de Relaciones Públicas, para enmarcar su trabajo en las políticas de responsabilidad social que OSE ha adherido. En palabras de sus integrantes: *“Tenemos como más relación, desde el punto de vista de políticas, con las políticas que se promueven de Relaciones Públicas. [...] Un Área de promoción de políticas de comunicación [...] externa, con la comunidad”.* Este paso de una dependencia con fuerte énfasis en el trabajo administrativo como la

Secretaría General a Relaciones Públicas puede suponer una jerarquización del Área, en tanto este último escenario tiene un rol bastante más claro de definición técnica de estrategias, y se encuentra en relación de dependencia directa con el Directorio; por lo cual es esperable una mayor proximidad y facilidad de relacionamiento y comunicación con los jefes.

En la descripción de cómo funciona la conducción, informantes han descrito que: *“El Área está conformada por cuatro personas, [siendo] una estructura de coordinación y facilitación de la política de cooperación que el Directorio instituyó”*. Si bien se destaca un funcionamiento *“lo más horizontal posible”* y en equipo, tal *“horizontalidad”* en la conducción no trasciende al organismo. Marca el actor social que la conducción es asunto netamente del Estado: *“Eso ya es Administración [...] No hemos tenido ningún tipo de injerencia en el aspecto del rol que cumple y de las tareas a realizar. [...] Mientras no tengamos un problema de que no se cumpla con los marcos en que funcionamos, no se lleven a cabo atropellos contra nuestra plataforma [...] ¡No estamos en condiciones iguales! Una cosa es la Administración y otra cosa es el gremio”*.

Se resaltan por otra parte la multiplicidad de normas tanto formales como informales que dificultan el cometido de participación social del Área: *“Las legales porque nuestro Estado tiene un carácter muy formal en cuanto a los procedimientos, que yo no reniego de ello, porque creo que los controles son el enlace del Estado uruguayo; dan mucha garantía en cuanto a las instancias de contralor. Pero a la hora de avanzar sobre alternativas que no están previstas en marcos formales, toda esa estructura se pone en contra. [...] Por ejemplo, con organizaciones que no tienen personería jurídica o que no tienen una formalidad”*.

Jefes del Área entienden que la definición política de un *“camino alternativo hacia determinadas soluciones”* requeriría que todo el entramado legal acompañe ese proceso. Por otra parte: *“En cuanto a las trabas culturales, también nos hemos dado muy de cabeza”*. Se plantean dificultades por intentar: *“Abrir un poco el estatismo. Hay una sensación de hermetismo, porque está instaurado un formato que no concibe que haya otra forma; Estado y solo Estado. [...] Y hay muchas formas y alternativas diversas, y mucho más eficientes y eficaces [...] Nos viene esa fase; [...] demostrar cómo podemos ser eficaces con formas alternativas.”*

En torno a esa cuestión, el actor social también se expresa sobre los límites que emanan del campo cultural: *“Nosotros tenemos una cultura de un Estado paternalista, que provee y que siempre estamos esperando que el Estado «dé». Y claro, esto es un cambio bastante importante en*

la cultura de nuestro pueblo. El hecho de, como dijo el viejo Artigas, «valernos de nosotros mismos» (sic)³⁷. [...] Desde los sindicatos, desde la sociedad organizada, lo vamos logrando.”

En lo concerniente a la categoría b) *Ámbitos de participación*, por parte de todos los actores se identifica al Área como un espacio propicio para ello: “Lo más importante es mantener una actitud abierta y una política abierta a que se den esas realizaciones”. Se destacan por parte de la Administración los múltiples acuerdos de cooperación firmados, bajo el impulso de FFOSE, celebrando: “Que el sindicato se haya involucrado y que podamos trabajar juntos.”

Desde la ASCNI se subraya el fuerte potencial participativo de ese trabajo en la Plataforma de Acuerdos Comunitarios: “La cooperación público-comunitaria se fundó entre el sindicato, asociaciones sociales y la dirección del Organismo. [...] La instauración de esta Oficina de Cooperación con una pata del sindicato y una pata de OSE, ya estaba en el imaginario desde la fundación”. Se lo concibe como una intención manifiesta de ambas partes: “Tener un espacio institucional [...] de trabajo con el sindicato, [que] se oficializara por un Oficio [como] espacio de coordinación permanente”. El eje clave del trabajo conjunto sería el apoyo y el intercambio: “Con sistemas alternativos, que tienen que ver con un carácter de procesar los sistemas de agua de forma pública (porque es un bien común, es público, no tiene lucro) pero no estatal”.

La opinión del actor social respecto a la evaluación de ese espacio como un ámbito de participación efectiva es absolutamente favorable. En sus términos: “Ese ámbito específicamente es excelente. Es un logro que hemos tenido como sociedad civil. Como nexos o articuladores entre el pueblo y la institución, esa Oficina de Cooperación”.

En cuanto a los distintos roles en este ámbito, por parte de los diferentes actores, informantes aportan que: “El involucramiento de ese actor social debería ser muchísimo más grande, porque es la persona que nos sostiene [...] En el marco de un intercambio que se supone que es horizontal, todas las partes deberían tener una interacción, un conocimiento. Es una forma de dejar un aprendizaje también. Que mañana si pasara algo, ese ciudadano, va a defender [...] Es un problema de choque cultural, de cómo se concibe este servicio. Cultural e ideológico.”

De la categoría c) *Decisionalidad*, se destaca un real ejercicio de decisión a partir de la participación. Afirma un jerarca que: “Hay una cuestión decisoria, claro, sin duda”. Otros informantes involucrados presentan horizontes menos preclaros: “Somos un grupo pequeño. Tenemos el aval de la dirección y hemos intentado estar en eventos donde OSE está [y plantear] que estamos para ayudar en esa mirada diferente. [...] Esa mirada de ser solidario. Con el actor sindical, con FFOSE, venimos trabajando [...] Es un proceso que va calando. Somos un sistema

³⁷ Cita de José Artigas: “Nada podemos esperar, si no es de nosotros mismos”. Al Cabildo de Montevideo; 16 de setiembre de 1815.

público estatal muy centralizado [y] se están buscando las alternativas para cuestiones que no se están pudiendo atender con las formas convencionales”.

El sindicato se muestra absolutamente optimista en torno a esta categoría: *“Es un ámbito de toma de decisiones entre el gremio y la organización. Allí se definen tipos de políticas o formas organizacionales como para llevar a cabo los acuerdos [...] En la práctica juegan un rol fundamental tanto el gremio como la Administración”.* Y esto se visualiza para todas las etapas del trabajo: *“En la organización, en la definición de política, en la tarea en sí –en la tarea de campo-. En todas, la sociedad puede, es más; ¡debe estar participando! Es un dictamen de la reforma constitucional. Con Cooperación tenemos reuniones semanales [...] Una agenda en común. [...] Por RD [Resolución de Directorio] está formalizado este espacio.”*

En la categoría *d) Mecanismos de rendición de cuentas*, parece que en principio los constreñimientos son los de tipo clásico en nuestro Estado; sin que medien otras instancias más horizontales, frente a la ciudadanía. Declaran desde el organismo que: *“Las acciones hacia la cooperación nacional están siendo controladas: hay asesores de Directorio. [...] Cada acción que tenemos que tomar, la tenemos que pasar por la Jefatura de Relaciones Públicas. [...] Al dispararse una Resolución de Directorio, actúa Financiero, actúa Jurídica. [...] El control es súper estricto en todas las dimensiones”.* El testimonio del actor social aporta esa dimensión de rendición de cuentas más horizontal entre Estado y sociedad: *“Tiene que hacerlo. Rendir cuentas el Área en sí a la FFOSE, en esos encuentros que tenemos. No en sí «rendir cuentas la Oficina de Cooperación», sino que es un trabajo en conjunto donde los dos debemos rendir cuentas”.*

En el *Subsistema técnico y organizativo*, la categoría *e) Formulación de políticas* muestra una clara conciencia de escasez y limitaciones. Comentan los informantes que la capacidad está por el lado de ser propositivos; *“Esa libertad de poder crear acciones, coordinaciones, facilitaciones”.* Pesa para ello las habilidades de promoción: *“[Que se nutren] de los relacionamientos que logramos con otros grupos, colectivos o actores, que tienen otras formas”.* El poder captar la riqueza de los modos de hacer de las comunidades se visualiza como la principal fortaleza del Área. Similar es el criterio del actor social: *“La capacidad que necesitás es las ganas de hacerlo y la solidaridad. [...] Y si técnicamente la FFOSE necesita algo, en la OSE tenemos compañeros técnicos del que pidas. [...] Tenemos todo para que esto pueda funcionar”.*

La categoría *f) Estructura organizacional y distribución de funciones* marca de parte de algunos involucrados un moderado optimismo en cuanto a su potencialidad: *“Creo que todavía falta mucho. Todavía es una oficina que tiene una dotación pequeña. Yo creo que en el futuro va a tener un presupuesto propio. Va a tener algunas funciones más.”*

No obstante, por parte de otros informantes, la lectura es más crítica: *“No es la estructura ideal, para nada”*. Se afirma que más horizontalidad permitiría avanzar en *“logros colectivos”* y concretar una relación de fluidez con la sociedad civil. Se destaca la necesidad de apoyo y respaldo para programas específicos, dirigidos por los funcionarios de OSE, que desarrollen la participación en las comunidades: *“fomentar el intercambio horizontal entre la comunidad y el trabajador de OSE. [...] enlazar los intereses de la comunidad con los intereses del organismo”*.

6.2.3. El Subsistema de capacidades para la participación social en PAPLER

En principio, los informantes enraízan de plano esta política con la reforma del agua: *“El Artículo 47 de la reforma lo que hace hincapié es que el agua es un Derecho Humano al que todos los seres deben acceder de la misma forma. [...] ¿Qué nos quedaba por hacer? [...] La punta más lejana, la rural, la que no tenía fuentes de agua y se tenía que auto-abastecer. [...] Al estar tan aislados era necesario que la propia población se involucrara [...] Ayudando desde el punto de vista de la gestión; lo que llamamos nosotros co-gestión o gestión participativa.”*

Este vínculo entre la gestión participativa de la reforma y la del PAPLER sostiene ASCNI que deriva de una transferencia de la experiencia de trabajo con los modelos comunitarios: *“Ayudamos a que OSE se uniera en un sistema alternativo de trabajo, donde la comunidad tenga un rol no solamente de beneficiario, sino activo. Y el Programa responde a un formato jurídico y de gestión que demuestra que la comunidad puede hacerse responsable. [...] La comunidad se encarga de supervisar, de gestionar, de aprender cómo se hace [...]. Fue una propuesta de la Comisión del Agua”*. Los actores sociales declaran con vehemencia que el Programa: *“¡Nació del gremio, de la Comisión del Agua! [...] Fueron los que acercaron a los vecinos, y a las comunidades hacia la Administración”*. Incluso afirman que: *“Se lo vendimos a OSE nosotros”*.

El Subsistema de autoridad presenta características que lo diferencian notoriamente de las anteriores unidades. En cuanto a su categoría a) *Organigrama de la conducción interna y externa*, a modo ilustrativo, la siguiente figura muestra la ubicación jerarquizada del PAPLER como Programa dependiente directamente del Directorio (cuyo liderazgo recae en un Asesor del mismo), y su potestad de dirigir las acciones de todas las Gerencias Regionales, para alcanzar a las poblaciones definidas en los territorios específicos, vinculándose con las comunidades locales.

Figura 3. Organigrama de la conducción y ubicación del PAPLER en la estructura de OSE



Fuente: Elaboración propia

Quienes están al frente del Programa explican que se creó un Grupo de Trabajo muy transversal, a partir del apoyo político y el conseguir la ayuda económica de España a través del BID. Al frente está la Unidad Coordinadora del Programa (UCP), compuesta por un coordinador general, un arquitecto a nivel de campo (de quien dependen cinco apoyos técnicos para las regiones del país) y un ingeniero agrónomo al frente del equipo social. Este lo conforman cinco consultores sociales: *“Para todo lo que es la gestión con los vecinos. Para hacer el trabajo comunitario [y] todo el tema de la capacitación para el estudio de la calidad del agua [...] Hasta tanto ellos no entraron, eran los propios jefes los que se acercaban. Y muchas veces un jefe es un ingeniero que no está preparado en el área social. Están las dificultades de comunicación, de tener que abordar tareas que no están formados para eso, ni tenés vocación”*. Queda claro que en la conducción del Programa no tiene cabida la sociedad civil, mas sí existe un fuerte vínculo entre la UCP y las comunidades, con sus diversas agrupaciones, a través del trabajo crucial de los consultores sociales en el territorio; como ligazón entre el Estado y la sociedad.

En cuanto a la categoría *b) Ámbitos de participación*, de la propia documentación oficial del Programa se desprende que las instancias de participación de las partes interesadas procuran compartir el análisis ambiental-social, comunicar sus hallazgos, impactos potenciales, significación y priorización, captar aportes y sugerencias por parte de los interlocutores para agregar valor, y obtener apoyo y colaboración de los beneficiarios, favoreciendo la comunicación.

Por parte de las autoridades del organismo, es clara la defensa estratégica de la opción por una gestión participativa del Programa: *“Uno no puede tener un funcionario de OSE dedicado a esa comunidad. Era hasta impensable conseguir a alguien que ocupara esa función. [...] La interacción social permitió esto. La posibilidad de que OSE haga el pozo, haga una instrucción, y que la gente se auto-abastezca y controle [...] La gente no solo se mostró dispuesta, sino que ha colaborado intensamente con la gestión. [...] La cuestión participativa le da a OSE un marco, sin duda. Se demuestra la necesidad de eso en determinadas situaciones sociales. Porque si uno agarra cualquier vecino del Cordón, qué te va a decir: «¡Dejate de embromar! Yo pago la factura, abro el grifo y quiero que salga agua. Y si no sale agua, voy a patear porque pagué la factura. ¡No tengo ninguna intención de ir a una asamblea, de participar en nada!»”.*

En palabras de otro jerarca también se refleja lo instrumental de esta vía: *“La participación de la gente en la gestión del sistema de agua fue la solución que encontramos para poder darle agua a esas poblaciones. Porque en realidad históricamente [...] les decían «no tengo un funcionario para poner ahí», que es el formato típico cómo funciona la OSE [...] La participación nace ahí”.* Se destaca, como tantas veces en las entrevistas, el rol clave de los técnicos sociales: *“A los técnicos sociales me parece que les tocaba la parte más importante del programa que era llegar a la población, explicarle cuál era la posible oferta que OSE le podía hacer [...] «que va a requerir de ustedes este trabajo, este compromiso» y hacérselos entender. Me parece que era fundamental el trabajo previo, en el momento de la instalación y posterior para ver que efectivamente eso se consolide [y] que participaran en lo que era la potabilización de las perforaciones que se están haciendo. [...] Y en el control [...] para que no hubiera excesos que sobre-exigieran la perforación y la agotaran. Y eso la idea era dejarlo en manos de la gente”.*

Los actores sociales, por su parte, también defienden enfáticamente esta estrategia: *“Gestión participativa es la primera vez que se hace en OSE. OSE no estaba acostumbrado a lidiar con la población, a trabajar con la población. Y en este caso no hubo más remedio [...] ¿OSE qué hace? Brinda todo el ingenio que tiene y la población gestiona el recurso, como siempre lo gestionaba”.*

Otros impulsores del Programa señalan el funcionamiento específico de los intercambios participativos: *“Se conforma un grupo de trabajo donde hay uno o dos representantes sociales, que en general las reuniones se hacen en la escuela, donde te viene la maestra y algunos vecinos. [...] Se les da un curso donde se les explica todo lo que hay que cuidar; la recorrida para ver que todo esté bien, que las bombas estén andando, que no se hayan quedado sin hipoclorito, que las llaves estén prendidas [...]. Otra cosa bien importante es el cuidado del recurso. [...] Que es un bien comunitario. [...] Ahí cumplen un rol muy importante ellos [...] En equipo; el técnico, el*

«social», los jefes, un delegado de la comunidad y se están haciendo esas reuniones. Entonces sí, estamos caminando en ese sentido.”

Se señalaron algunas dificultades culturales, para que los pobladores comprendieran el alcance del sistema que verían instalado; siendo aun más interesantes las trabas detectadas desde la Administración. En la voz de un jerarca: *“Del lado de los funcionarios de OSE, el miedo de dejar una infraestructura de OSE en manos de pobladores que no sabían lo que tenían que hacer. Cuando recién arrancamos con toda esta historia te encontrabas con ingenieros que te decían «En el pobladito tal habíamos puesto un sistema bien armadito y con un generador porque no tenían electricidad, y se lo llevaron para hacer el cumpleaños de quince de una hija y lo quemaron». Y te planteaban esas cosas en las que tenían razón también en tener miedo. [...] Se necesitaba de ese trabajo de coser puntada por puntada”*. Aparece nuevamente la relevancia de los técnicos sociales para mediar en ese vínculo complejo entre burocracia y sociedad civil, donde la tecnocracia presenta sus resistencias (comprensibles) al trabajo en conjunto con la comunidad; además de constatarse los riesgos incipientes previstos por la literatura en la participación social en la gestión pública, en cuanto a ineficiencias y usos particularistas de los recursos.

Lo concerniente a la categoría *c) Decisionalidad*, plantea matices en la visión de los actores. Los jerarcas comentan casos en los que la tecno-burocracia planteó negativas rotundas a abrir esos espacios. Como ejemplo, uno que *“parecía un pobladito bastante bien armado como para haberle dejado las cosas en manos de ellos. [...] Como para dejarles perforaciones y que ellos se encargaran de hacer la auto-gestión. Habían armado una comisión [...] Pero ahí –y esto es una decisión de la OSE en el territorio- el ingeniero dijo «No, yo no me quiero comprar un problema más con esto auto-gestionado»*. Y le había metido doce kilómetros de caño desde Tacuarembó hasta ahí, que es una inversión de locos, con una posibilidad de tener pérdida en el camino brutal, que a la OSE no le conviene”. En términos muy pragmáticos, se expresó que: *“Los técnicos sociales tuvieron que hacer un trabajo de hormiga de un año de ir ahí y estar con la gente; de irlos nucleando e irlos convocando. [...] Tener un equipo especializado que pudiera desplegarse en todo el país [...] No vas a armar otro «pequeño MIDES» adentro de la OSE.”*

De todos modos, en las visiones de la mayoría de los informantes, la participación aparece de manera rotunda y en todas las etapas. En el diseño: *“Todos opinan, «que uno tiene un pozo, que da, que para qué perforar acá si hay uno acá»*. Y ahí hay una interacción incluso en esa formulación [...] *Está bueno que participen desde el vamos, que se los escuche, que las soluciones a veces se encuentren en conjunto, que se les dé participación en todo”*.

En la implementación y gestión de soluciones, hay trabajo concreto de las comunidades: *“Haciendo casamatas para guardas las bombas, picando piedras en lugares donde va la tubería, haciendo zanjas, pintando. [...] Desde acarrear caños hasta enterrarlos, hasta después conseguir una máquina. [...] El trabajo en la ejecución es muy bueno porque te da mucho sentido de pertenencia. [...] La idea es dejar arraigado el sistema de participación comunitaria. [...] Se crean Comisiones para el Agua, quedan comunicados con las Jefaturas Técnicas”*. Y luego en la evaluación: *“Lo más importante es el después, que se haga sostenible la gestión. [...] La herramienta interactiva que tenemos es a través de la Plataforma del Plan Ceibal. [Se distribuyeron] unos aparatitos de disco, muy fáciles de usar, y la idea es que las maestras con los niños; todos los viernes pasen el valor en una planillita Excel a la Jefatura departamental. [Que] OSE tenga a través de ellos un control semanal [...] es un espacio bastante formalizado”*.

Respecto a la categoría *d) Mecanismos de rendición de cuentas*, no se visibilizan respuestas directas ante la ciudadanía o la sociedad civil organizada; sino los controles habituales del Estado, matizados por el financiamiento del BID, que flexibiliza los montos. En palabras de los protagonistas: *“Cuando se aprueba un préstamo para financiar obras de OSE, el Tribunal de Cuentas lo que hace es aprobar el programa en su conjunto. Aprueba el Tribunal de Cuentas y pasa a la intervención típica del TOCAF todo el programa entero”*. A nivel jerárquico, explican que: *“Cada lugar se reporta a la Jefatura técnica departamental. O sea, a nivel de campo, la primera unidad que tienen como presencia del Estado es la Jefatura Técnica Departamental”*. Es la UCP la que aporta: *“La coordinación, el seguimiento, la planificación y todas las directrices”*.

Pasando al análisis del *Subsistema técnico y organizativo*, la categoría *e) Formulación de políticas*, es especialmente destacable cómo la documentación oficial del Programa prevé el desarrollo de capacidades para que la sociedad civil esté en condiciones de participar e interactuar con el Estado. El Programa despliega actividades de capacitación a nivel de las comunidades, abordando una vasta serie de aspectos operativos. Se incluyen como tópicos la organización interna, la planificación, el control de las operaciones, el mantenimiento de los servicios, el reporte de fallas, la administración interna y gestión de los sistemas, el entrenamiento práctico, la discusión del sistema de tarifas, el uso sostenible del recurso hídrico y la energía, aspectos formales, requisitos, normativa para los servicios de agua, gestión sustentable, control de calidad, aspectos médicos, ambientales, y tratamientos de efluentes sanitarios. Se utilizan para ello varias estrategias que alcancen a todas las localidades; las convocatorias a pobladores de las localidades por cercanía geográfica y la vía Plan Ceibal, entre otras (Programa, op.cit.).

En palabras de los jerarcas, vuelve a reiterarse la necesidad práctica de una solución: *“Lo que se pensó fue una solución; la autogestión. [...] Si realmente uno dijera, como «buen administrador»; «para que esto realmente funcione bien, necesito por ejemplo técnicos con capacidades para comunicarse con la población, esto y lo otro; necesito otros técnicos, tanta plata, y la pongo». Esas cosas no funcionan en general así. [...] El tema de contratar la gente, esa capacidad va a funcionar mientras esté el préstamo, después de eso, Dios dirá”*. Se señala por otra parte que: *“En cuanto a fondos económicos cuenta con el total. En cuanto a apoyo político, total. Y después, en cuanto a capital humano, «hay que andar con lo que hay». Es como siempre en el Estado, ¿no? Pero tenemos esa ventanita que es poder contratar por el BID”*. Se destaca nuevamente la construcción de capacidades en la sociedad, prevista formalmente: *“En la sociedad civil las capacidades se crean. [...] El componente tres del programa es la capacitación: fortalecimiento institucional y capacitación a la población para hacer sostenible este servicio”*.

Respecto a la categoría f) *Estructura organizacional y distribución de funciones*, es de consenso de los informantes que la participación aparece contemplada en la disposición organizativa del Programa. En el testimonio de un jerarca: *“Sí, sin dudas. [...] El trabajo con la comunidad necesita cierta sostenibilidad”*. Otros destacan respecto a la participación que: *“La estructura la prevé y le da un marco. [...] Las cosas se hicieron tratando de dejar buenas soluciones técnicas e involucrando a la gente. [...] Ahora tenemos más capital humano para apuntar a esto [...] los consultores sociales para la parte de participación efectiva. [...] Gente que está preparada y formada para hacer este tipo de tareas. [...] Va a facilitar sin duda lo que es la relación con la sociedad”*. También el actor social se presenta conforme con las posibilidades de dicha estructura, a la cual evalúa como: *“¡Totalmente! ¡Nació de la sociedad! La sociedad fue la que le facilitó a OSE también esa oportunidad”*. A modo de cierre, y en la voz de un jerarca: *“La gente está. Eso es un hecho: gestionan”*.

6.2.4. Síntesis de lo relevado para las unidades de análisis

De lo expuesto a partir del trabajo de campo con la operacionalización de los Subsistemas en las categorías dispuestas y estudiadas, puede decirse que los casos presentan clara heterogeneidad en cuanto a la transformación efectiva de capacidades para la participación social.

Una síntesis de ello es visible en el siguiente cuadro, que evalúa cada categoría de cada unidad en la díada: “Estado Neo-weberiano” (*Mayormente estatal*, modelo que ya implica alguna apertura) / “Estado híbrido con predominio de la gobernanza participativa” (*Estatal y societal*):

Cuadro 1. Síntesis de lo observado en los Subsistemas de capacidad para nuestras unidades de análisis

SUB-SISTEMA	CAPACIDAD	UGD	ASCNI	PAPLER
		Énfasis ²		
(1) De autoridad	a) <i>Organigrama de la conducción interna y externa</i>	ME	ME	ME
	b) <i>Ámbitos de participación</i>	ME	ES	ES
	c) <i>Decisionalidad</i>	ME	ES	ME
	d) <i>Mecanismos de rendición de cuentas</i>	ME	ME	ES
(2) Técnico	e) <i>Formulación de políticas</i>	ME	ES	ES
	f) <i>Estructura organizacional y distribución de funciones</i>	ME	ME	ES

²: ME= Mayormente estatal / ES= Estatal y societal / I= Indeterminado

Fuente: Elaboración propia

Vale aclarar en este apartado que no se pretende aquí una “comparación” de las unidades en sentido estricto, dado que esta investigación no presenta los recaudos metodológicos de un estudio comparativo, y que las unidades seleccionadas difieren enormemente entre sí en múltiples, siendo que son estructuras absolutamente disímiles en sí mismas. Lo que se intenta ilustrar y sintetizar es lo observado para cada unidad específicamente, con el arsenal analítico propuesto.

La UGD presenta una ausencia rotunda de dispositivos para la concreción del mandato participacionista de la reforma del agua en su estructura y sus políticas. Su forma de conducción no prevé la presencia de la sociedad civil ni de la ciudadanía en ningún sentido. Tampoco se han dispuesto ámbitos de participación social ni mucho menos espacios donde los actores sociales se vean dotados de cierta *decisionalidad*. Quizá la cuestión de la rendición de cuentas pueda generar algo más de discusión, en tanto algunos actores afirman la importancia de la presencia de un representante local y su efecto de “cercanía” con los vecinos y sujeción a instancias como la Junta Departamental de Maldonado; aunque no puede entenderse esa dinámica como “participativa”. En cuanto a lo técnico, la formulación de política se basa solo en capacidades jerárquicas, mientras que la estructura organizativa-funcional no parece apta para permitir la participación social de ningún modo. Es categórico que las seis dimensiones se definan como *Mayormente estatales*. Podría incluso darse un paso más allá, considerándolas como “exclusivamente” estatales.

El ASCNI, por su parte, se ha dispuesto como un espacio significativo en términos de cumplimiento del mandato participacionista de la reforma. En el Subsistema de autoridad, las dimensiones de conducción y rendición de cuentas se presentan como *Mayormente estatales*, al existir un cierto ejercicio de participación social que dista de ser allí preponderante. No obstante, en cuanto al ámbito específico de participación y a la posibilidad de toma de decisiones, lo observada apuntala con fuerza un formato *Estatal y societal*. Las categorías del Subsistema técnico dan cuenta de un constructo de cuño estatista, aunque abierto en cierta medida a la participación, más fuertemente en la formulación de políticas que en la estructura organizacional. Cabe destacar que la forma de participación se asemeja a una estructura más de tipo *Neocorporativa* (en términos de Schmitter, 1992), donde es intensa la posibilidad de actuación, intercambios e injerencia del sindicato de OSE, mas no se evidencia una apertura hacia los demás actores sociales de posible relevancia, como ser el movimiento ambientalista, los vecinos u otros.

En cuanto al PAPLER, nos hallamos frente a la experiencia de gestión participativa más importante desarrollada por OSE desde la reforma hasta ahora. La conducción y el proceso decisorio aparecen como reductos de mayor hegemonía estatal, mas en todas las otras categorías de autoridad y técnicas, se evidencia un formato decididamente *Estatal y societal* -no exento de sus dificultades-. Puede esbozarse que la concreción del mandato participativo radica en una conveniencia práctica del organismo, que decide gestionar en base al esfuerzo de la sociedad civil, por su imposibilidad para montar un aparato burocrático en esos territorios. Ello no implica que el motivo “egoísta” invalide la apertura societal. Sirve para observar que la conveniencia material o la relación de costos, efectividad y eficiencia son variables intervinientes cruciales, para entender tentativamente por qué hay, por ejemplo, participación en PAPLER y ello no acontece en la UGD.

La participación puede no depender de un convencimiento ideológico de los jefes, y ni siquiera del mandato formal. Pesan aspectos como la conveniencia financiera y técnica del Estado. En situaciones donde no surge como una utilidad perentoria, la participación se posterga sin más.

6.3. Débiles estertores del periodo previo a la reforma del agua

Cabe al menos reseñar lo relevante que es para la gobernanza del agua la presencia actual de un puñado de pequeños operadores privados, mixtos (como Aguas de la Costa en Maldonado), y de la sociedad civil (tan solo en Canelones), que aun abastecen de agua a algunos balnearios³⁸. La presencia de estos operadores representa una suerte de “estertor” del periodo pre-reformista. De

³⁸ La lista actual de operadores privados y de la sociedad civil aun en actividades, conformada por el Área de Agua y Saneamiento de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), puede ser vista en el Anexo XIII.

modo hipotético, podemos argüir que OSE no ha construido las capacidades para asumir estos servicios. Cuando ello acontezca, podrán generarse ámbitos de gobernanza para que el Estado se nutra, en el caso de los servicios en manos de la sociedad civil, de su experiencia de gestión social, aunque no parece este el camino más factible, si nos guiamos por lo sucedido con UGD.

Viene por ello a cuento la experiencia del balneario Solís, que se relata desde informantes vinculados a la CNDAV: *“Cuando estábamos en plena campaña de la reforma la gente de Solís ellos tenían una cooperativa que funcionaba súper bien. [...] Nosotros les decíamos; «no tienen por qué desaparecer los procesos de control [...] no tienen por qué dejar de ser los protagonistas y los impulsores de eso» [...] Ahora en el espacio de UGD no tienen ninguna posibilidad de nada. Porque inclusive nosotros habíamos prometido un poco eso, que iban a seguir pudiendo definir y decidir cómo se aplicaba. [...] Una auditoría económica de cómo se gasta y en qué se gasta. [...] De participar no hay posibilidades, porque ellos sí quisieron mantenerse y ya está: no.”*

Resta ver si estas experiencias “residuales” irán a sintonizar con un modelo con gobernanza participativa o si se decantarán por una línea Neo-weberiana; similar a la dispuesta en UGD.

6.4. Reflexión sobre las posibilidades de participación social desde OSE en la política de aguas

A modo de reflexión panorámica acerca del tema de investigación, cobra relevancia el siguiente testimonio de un jerarca: *“De participación social, OSE no ha tenido una actitud sumamente proactiva. [...] Ha participado de los espacios que se le ofrecen [...] No creó espacios especiales. Pero [...] atendió todas las demandas que existían en ese sentido³⁹. [...] Escuchó a la sociedad civil. No la organizó ni la promovió”*. Al esgrimir razones para ello, propone el argumento de la especialización burocrática: *“La máquina de OSE es compleja y es burocrática. Había una gran cantidad de prioridades que por su urgencia no te permitían dedicarle más tiempo a pensar en esa situación”*. Apela también a la escasa movilización en torno al tema y al “excepcionalismo” uruguayo en la región: *“La demanda social en términos de participación sobre el tema agua bajó muchísimo. Primero porque algunos de los temas más urgente se solucionaron. [...] En la medida en que hay facilidades de comunicación con el Directorio de OSE no se generan conflictos que implicaran un nivel de movilización. [...] En Uruguay es un problema [...] bastante bien solucionado. [...] El movimiento social se dedica a otras cosas más urgentes”*.

Los actores sociales integrantes de la CNDAV están lejos de presentar unanimidades en torno a esta evaluación. Los más optimistas opinan que: *“A pesar de todos los problemas y las*

³⁹ Cita como importantes ejemplos la etapa de retomar las concesiones, los proyectos de saneamiento de Maldonado y Ciudad de la Costa, donde hubo múltiples reuniones, la definición de la Ley de Obligatoriedad de Conexión al Saneamiento, y varios episodios puntuales en balnearios.

trabas y las cuestiones económicas, OSE ha venido haciendo un buen proceso". Mientras tanto, los más críticos sostienen que: *"Los actores sociales en este tema siguen teniendo un papel de impulsar, de presionar [...] La utopía de la participación todavía es algo absolutamente lejano. Sigue siendo una utopía aunque esté en la Constitución y aunque esté en la Ley"*. Se pone en entredicho el ámbito de la COASAS por ser un espacio meramente asesor, si bien la CNDAV pudo allí aportar y exigir: *"Que se respetara el espíritu de la reforma"*. Se enfatiza en que: *"Todavía estamos muy lejos de la participación. [COASAS] hace una reunión por año"*. Otros actores sociales también la emprenden contra la COASAS, en tanto: *"Es un ámbito de participación, pero no es esa la participación solo que nosotros queremos. Nosotros queremos que realmente en cada lugar de la Cuenca, en cada pueblito exista un grupo de personas que se ocupe de la problemática del agua en ese territorio; es esencial dialogar con el Estado"*.

Más críticas aparecen por la ausencia de participación social en conflictos territoriales concretos⁴⁰, en los cuales el Gobierno ha llegado a obviar la Ley de Aguas por no estar reglamentada, abortando procesos de involucramiento de múltiples actores: *"Hoy ya no pasa nada [...] No hemos podido ejercer efectivamente, siendo atendidos, siendo escuchados y haciendo cumplir los principios de la reforma. [...] No encontrás los espacios para hacer cumplir esos principios. [...] Esto de poder gestionar, planificar y controlar"*.

Desde otros sectores de la sociedad civil se afirma que: *"La participación es esencial para cuidar el recurso. [...] Para que otros que ganan mucho dinero con emprendimientos industriales lo deterioren. [...] Hay un tema de representación de intereses"*. Si no se proporcionan los espacios, aseguran que: *"La única forma es agruparnos, juntarnos y hacer bastante ruido"*.

Respecto a las manidas "trabas culturales" para la participación, la opinión social es divergente. Algunos respaldan esa noción: *"Es una cuestión de una idiosincrasia que tiene el país [...] Un Estado protector, un Estado que nos da sin pedirnos nada más que paguemos los impuestos. No sería eso lo que tendría que pedirnos el Estado, sino realmente la participación: que la gente se involucre"*. Otros afirman por su parte que los obstáculos para la participación no tienen que ver con cuestiones formales ni culturales: *"No hay voluntad política, simplemente. Inclusive hay mucha gente que quiere participar y que quiere tener ese espacio, y sin embargo no está pudiendo"⁴¹. [...] Normativa tenemos lo que quieras. El tema es la voluntad política de que las leyes se cumplan"*. Y en respuesta al argumento oficial de que no se reclama participación, ni hay capacidades sociales para intervenir en la política de OSE, se afirma que: *"Hay mucha gente que*

⁴⁰ Se citan conflictos con el uso del territorio y los riesgos para las fuentes de agua en la Laguna de Rocha, en Laguna del Sauce, en el Río Negro y el Río Uruguay, a partir de la instalación de la planta procesadora de pasta de celulosa, a lo largo de todo el territorio nacional por los agro-tóxicos, las plantaciones de soja y la forestación, entre otros casos.

⁴¹ Organizaciones de mujeres rurales, OSC Uruguay Sustentable, Comisión Nacional de Fomento Rural, entre otros.

tiene capacidades de sobra para poder participar en muchos espacios, [...] mucha gente interesada". Se plantea directamente que la tensión principal es con el modelo productivo de las empresas transnacionales, que se dedican a influir en el Estado para obstaculizar toda participación, por un directo interés de lucro que no contempla la posible degradación de cursos de agua. *"No hay ninguna voluntad política porque claramente te vas a enfrentar a la soja. [...] No tenés ningún espacio donde te puedan dar pelota para ir contra el modelo"*.

Desde esta posición social, se evalúa lo hecho por OSE como: *"Cosas muy puntuales, muy pequeñas [...] Los espacios de participación fueron pateados realmente desde muchos puntos de vista por OSE"*⁴². A la vez, se critica la falta de oportunidades para el intercambio de datos, y el análisis de calidad de agua, afirmándose que la estructura de OSE no ha sufrido ninguna adecuación para la participación de los usuarios y la sociedad civil en su gestión. La sociedad civil ha propuesto diversidad de alternativas al respecto: *"Algún delegado en el Directorio de OSE, representando a los usuarios y a la sociedad civil. [...] Tener información por ecuaciones que tienen que ver con la gestión del agua, con la gestión de la potabilización [...] Se podría abrir un espacio así: «OSE abre sus puertas en el Directorio para escuchar». Te preparas para esa instancia y comunicas a los vecinos que vienen con una problemática o conflicto"*. Espacios así reclaman también otros actores sociales: *"Un espacio que el usuario del agua tenga, y se apropie [...] Un lugar de ciudadano. Porque OSE no tiene clientes. Eso de «clientes» son los privatizadores quienes nos han metido en la cabeza el lenguaje. [...] Si el usuario tiene un espacio, el usuario se empodera de OSE"*.

7. La participación social y ciudadana en la gestión: potencialidades y problemas. Algunas conclusiones para el caso y discusiones abiertas.

Muchas son las líneas que surgen a modo de síntesis, conclusión y discusión de lo expuesto a lo largo de esta investigación, mas es insoslayable la selección de tan solo algunas cuestiones. Para comenzar, importa afirmar que los resultados hallados no contradicen estudios anteriores en cuanto al formato de gestión de la política de aguas, porque las afirmaciones se basan en "momentos" distintos cronológicamente y refieren a diferentes espacios orgánicos del Estado. Entiendo factible que un formato más tendiente a la red de política pública pueda haber sentado unas primeras bases luego del plebiscito; cuando el Estado generó el marco institucional de la COASAS (Ríos, op.cit). No obstante, en la actualidad, y en torno al organismo OSE, no se

⁴² Se comenta el proceso de saneamiento en Ciudad de la Costa como muy frustrante para una población organizada y conocedora del tema (con firme participación en la reforma); cuyas propuestas no fueron contempladas.

visualiza una construcción de red, sino un giro de intervención pública en clave de “neo-estatismo recalibrado”, con un modelo de gestión Neo-weberiano. No se constatan visos de gestión deliberativa, sino de conducción jerárquica con algún grado de apertura a la sociedad civil.

Es elocuente que en UGD, la unidad más robusta de las analizadas en términos de capacidades, la gestión sea de corte radicalmente jerárquica; de “Estado y solo Estado”. Incluso sus informantes apuntan a una definición de rendición de cuentas en términos muy verticales: “ante el elector”. Así y todo, a nivel de dos de nuestras tres unidades de análisis, aparecen interesantes modelos de gestión con participación social, en sintonía con un formato de Estado híbrido con gobernanza participativa. En ASCNI, el Estado se reserva para sí la capacidad de conducción y en parte la estructura organizacional, aunque dispone en todas las demás categorías analizadas de capacidades que habilitan y hacen efectiva la participación de actores sociales. En PAPLER se constata la transformación más importante de capacidades para la participación de los ciudadanos involucrados en la formulación, gestión y evaluación de esa política. Es una experiencia que remite a un Estado híbrido con gobernanza participativa en esa intervención pública para la resolución de una problemática social concreta. Ofrece espacios para la participación de distintos actores, en la elaboración e implementación de la política y en la conducción y control del servicio por parte de la ciudadanía; apuntalando su influencia sin mercantilización. De todos modos, no se trata de una gobernanza participativa *de redes*, dado que no se asumen formas de descentralización funcional con traspaso de funciones a privados.

A partir de estas constataciones, es pertinente cuestionar la importancia de la participación social en la gestión pública. Allí acontecen importantes divergencias tanto a nivel de los actores entrevistados como de la propia literatura. Quienes integran la sociedad civil sostienen que en torno a la gestión del recurso agua -como en tantas cuestiones medioambientales en boga- se están suscitando conflictos entre pobladores y actores productivos; en los cuales la participación puede jugar un rol determinante. La presencia de espacios para intercambiar y negociar los ciudadanos con el Estado y otros actores, puede coadyuvar a que los “representantes del capital” y sus grupos de presión no logren hacer imperar siempre sus intereses, a partir de su más que reseñado acceso a vastos canales de relacionamiento con la política y la tecno-burocracia. En los territorios concretos, son grandes los riesgos de que ciertos emprendimientos productivos afecten el acceso y calidad del agua de las poblaciones, y tal circunstancia puede mitigarse o al menos ser visibilizada si estas cuentan con ámbitos de participación. Un punto no menor es que las posibles organizaciones territoriales “vecinales” suelen ser débiles en términos de su poder “de veto” o “de chantaje”, y no cuentan con la experiencia e instrumental de actores clásicos como el

sindicalismo. Es así que las instancias de participación también son clave por su potencial de propiciar *coaliciones de defensa* de los recursos, facilitando intercambios entre actores de la sociedad civil y la burocracia; que ha sido un bastión en luchas similares a lo largo de las últimas décadas (Moreira, 2004; Chocca, 2010).

El enfoque que percibe el involucramiento social en la política estatal como una recuperación del “carácter público” del Estado, aporta un prisma de análisis interesante, aunque conlleva el riesgo de la absolutización y la miopía ante aquellas limitaciones. Se refleja de manera patente la multiplicidad de visiones expuestas en el marco teórico respecto a la conveniencia, riesgos y dificultades de la participación social en la gestión pública; siendo difícil una valoración ajustada de su pertinencia. Para continuar futuros trabajos en esta línea, sería provechoso el planteo de preguntas más finas y agudas que la mera dicotomía “*participación en la gestión, ¿sí o no?*”, muchas de las cuales surgen de este estudio y de la rica literatura sobre el tema. Algunas interrogantes en ese sentido pueden ser similares a las siguientes: “*¿Cuáles son las decisiones de gestión clave en las que debe escucharse la voz de los actores sociales?*”; “*¿Cuáles son los formatos organizativos que permiten esa participación en decisiones críticas, sin inviabilizar la toma de decisiones eficaz y eficiente?*”; “*¿Qué formatos fomentan la participación de actores suficientemente plurales, incluyendo a «los de voz más débil»?*”.

Es claro que Uruguay fue pionero y continúa en sintonía con la experiencia latinoamericana de casi omnipresencia estatal para la defensa del bien agua y la provisión de ese servicio. Sin embargo, su camino no ha sido el de los modelos de gestión *comunitaria*; siendo las experiencias aquí reseñadas realmente modestas en su alcance, si bien presentan los interesantes rasgos descritos. A su vez, es importante el análisis futuro de la continuidad de prestadores de agua de la sociedad civil en el país, como contradicción del mandato estatizante de la reforma; aun afirmando la radical marginalidad de dicha presencia en cuanto a su cobertura y extensión en poblaciones y territorio, tratándose de una situación “residual” del periodo previo al año 2004.

A modo de cierre, destacamos la vigencia de profundizar en estudios sobre las configuraciones híbridas que pueden adquirir los formatos de gestión pública, los énfasis que ocurren a su interior, y los tipos de Estado que se ven impulsados desde allí. Decisivo es también el aporte analítico de intentar evaluar estos formatos a partir de los sistemas de capacidades estatales; seleccionado los Subsistemas y las categorías específicas que puedan ser útiles a efectos de esclarecer el sentido en que una estructura estatal aporta para determinado tipo de Estado y modelo de gestión pública, en determinada arena de política. Este enfoque no agota en absoluto las posibles miradas sobre el tema; que podrían provenir de campos diversos, como por ejemplo

el de la cultura organizacional, para ahondar en las prácticas y hábitos de organismos como OSE que dan pistas acerca de por qué se disponen o no de espacios participativos. Sería importante que futuros estudios procuren también explicar mediante demostraciones causales robustas cuánto y en qué dirección la presencia de participación social y ciudadana condiciona el devenir y los resultados en esta arena de política pública.

La cuestión de la gobernanza seguirá siendo un tópico de especial relevancia para la comprensión de la intervención pública en la resolución de los problemas de nuestro tiempo. Una clave para el “buen uso” de su arsenal teórico es mantener presente la idea de su conducción o *meta-gobernanza*. Se entiende en este estudio que la participación social presenta enormes potencialidades, aunque no está exenta de grandes problemas y riesgos; algunos ya comentados, como el posible uso particularista de los recursos públicos por parte de actores sociales, o las tensas relaciones con las tecno-burocracias y sus argumentos también legítimos; entre tantos otros planteos expuestos en el marco teórico que pueden tener asidero para este caso.

La participación de la sociedad civil en la gestión pública no obsta que el gobierno mantenga su soberanía como representante legítimo de la ciudadanía. Partiendo de dicha consideración, las reformas Neo-weberianas que “abren” el aparato administrativo al diálogo y la negociación con la sociedad pueden incluso sintonizar con la gobernanza participativa. Aparece por su parte la compleja cuestión de la autonomía enraizada de la burocracia (Evans, 1996) como clave conceptual para la comprensión de la dinámica Estado-sociedad en tiempos de gobernanza. Si asumimos que el Estado debe contar con funcionarios que combinen un profundo enraizamiento y una fuerte autonomía respecto a sus públicos, se vuelve crítico definir “de quiénes” ha de autonomizarse y “con quiénes” ha de enraizarse y qué implicancias tiene tal configuración en términos de poder (Narbondo, 2011a). Los espacios de participación de la gobernanza pueden aportar a generar los vínculos ciudadanía-sociedad civil/burocracia, para que en ciertas arenas se topen con contrapesos actores que han tenido históricamente más posibilidades de cabildeo y de hacer oír sus reclamos, en detrimento de los demás ciudadanos. Pensar la gobernanza, la gestión pública y las capacidades estatales en esos términos puede ser incluso un aporte para fortalecer la legitimidad y el funcionamiento de nuestra democracia. ■

Bibliografía consultada

- Abers, R. y Jorge, K. (2005).** “Descentralização da gestão da água: porque os comités de bacia estão sendo criados?”, en *Revista Ambiente & sociedade*. Vol. VIII, Nro. 2. Jul-Dez.
- Ackerman, J. (2004).** “Co-Governance for Accountability: Beyond Exit and Voice”, en *World Development*, Vol. 32 N° 3, Oxford, pp. 447-463.
- Águila Tejerina, R. (2006).** *La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad*. Revista Iberoamericana de Educación. Nro. 12. Univ. Autónoma de Madrid.
- Bakker, K., Furlong, K. (2010).** *The contradictions of “Alternative” Service Delivery: Governance, Business Models, and Sustainability in Municipal Water Supply*. Working Paper: Manuscript submitted to *Environment and Planning C: Government and Policy* vol. 28
- **(2008).** *Achieving Water Conservation: Strategies for Good Governance (Policy Report)*. Vancouver, BC: UBC Program on Water Governance & Infrastructure, Canada
- Barrientos A., Gideon, J., Molyneux, M. (2008).** “New Developments in Latin America”, *Development & Change*, vol. 39, Issue 5, La Haya, pp. 759-774.
- Barzelay, M. (1992).** *Breaking through Bureaucracy: a New Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of California Press.
- BID (2007).** *Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina*.
- Boschi, R. (2011).** *Varietades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. 376 p.: II. — (Humanitas). ISBN: 978-85-7041-869-2
- Bresser Pereira, L. y Cunill Grau, N. (1998).** “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, L. C. Bresser y N. Cunill. Buenos Aires, CLAD, Paidós.
- Brugué (2008)** *Recuperar la política desde la deliberación. De la teoría a la práctica: el caso de la Directiva marco del Agua*. Universidad Autónoma de Barcelona.
- **(2004).** *Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 29. Caracas.
- Caetano, G; Pérez, R; Rilla, J (1992).** “Cambios recientes y desafíos en el sistema político uruguayo concebido como una partidocracia” en Caetano, G; Rilla, J; Mieres, P; Pérez, R. *Partidos y electores. Centralidad y cambios*. CLAEH, Ediciones Banda Oriental. Uruguay.
- **(1988).** *La partidocracia uruguayo*. CLAEH. Uruguay.
- Casey, J. (2004).** “Third Sector Participation in the Policy Process: a Framework for Comparative Analysis”, en *Policy and Politics*, Vol. 32 N° 2, Bristol, pp. 239-256.

- Castel, M. (1998).** *¿Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información.* Seminario Sociedad y reforma del estado. Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado de la Republica Federativa de Brasil.
- Chocca, S. (2010).** *25 años de democracia directa en el Uruguay: “Razones del fracaso / claves de éxito”.* Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010
- Cohen, J. (1993).** *Building Sustainable Public Sector Managerial, Professional, and Technical Capacity: A Framework for Analysis and Intervention.* Harvard Institute for International Development, Development Discussion Papers, n. 473 Moreno Jaimes, 2007
- Cunill Grau, N. (2000).** “Responsabilización por el control social”, en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (coord.), Caracas, CLAD, BID, EUDEBA.
- Dowding, K. (1994).** “Policy Networks: Don’t Stretch a Good Idea Too Far”, en *Contemporary Political Studies*, Vol. 1, pp. 59-77.
- Evans, P. (2003).** *La búsqueda del hibridismo como estrategia administrativa: la combinación de la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa.* Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 25. Caracas.
- (1996). *El Estado como problema y como solución.* En Revista *Desarrollo económico*, N° 140.
- (1985). “*The States and economic transformation: toward an analysis of conditions underlying effective intervention*”. Cambridge University Press.
- Fuentes, G.; Güemes, M.; Isaza, C. (2009).** *Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana.* Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. VII, núm. 11. Universidad Central de Chile. Santiago
- Fundación Avina (2011).** *Modelos de Gobernabilidad Democrática para el Acceso al Agua en América Latina.*
- Goodin, R. (2003).** “*Democratic Accountability: the Third Sector and All*”, en Cambridge. Harvard University. Kennedy School of Government (Hauser Center Working Paper; N° 19).
- Grindle, M., Hilderbrand, M. (1995).** *Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?* Public Administration and Development, Vol. 15
- Grosse, R; Thimmel, S; Taks, J. (2004).** *Las canillas abiertas de América Latina. La resistencia a la apropiación privada del agua en América Latina y en el mundo (volúmenes I y II).* Casa Bertolt Brecht.

- Gutierrez, R. (2006).** *Between knowledge and politics: state water management reform in Brazil.* Tesis Doctoral. Johns Hopkins University. USA.
- Hall, D., Lobina, E., y De la Motte, R. (2005).** *Public Resistance to Privatization in Water and Energy,* Nueva York, Routledge/Taylor and Francis Group.
- Hood, C. (1991).** *A public management for all seasons?* North Carolina Central University Press.
- Isuani, F. (2010).** *Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Un mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la Política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008).* FLACSO.
- Jessop, R. (2008).** *El futuro del Estado Capitalista.* Catarata, Madrid
- (1998). “*Narrating the Future of the National Economy and the National State? Remarks On Remapping Regulation and Reinventing Governance*”. Department of Sociology, Lancaster Univ.
- Jouravlev, A. (2003).** *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos.* Report 14070-AR.
- Kramer, R. (1994).** “*Voluntary Agencies and the Contract Culture: Dream or Nightmare?*” en *Social Service Review*, Vol. 68 N° 1, Chicago, pp. 33-60.
- Lynn, L. (2008).** “*What is a Neo-Weberian State?*” University of Chicago
- Mancebo, M. y Narbono, P. (coords.) (2010).** *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez. Acumulaciones, conflictos y desafíos.* Editorial Fin de Siglo.
- Mansbridge, J. (2003).** “*Rethinking Representation*”, en *American Political Science Review*, N° 97, Washington, pp. 515-528.
- Martínez Nogueira, R. (2002).** *Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyecto y las unidades ejecutoras,* en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia.* N°24. Caracas.
- Mayntz, R. (2001).** *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna.* Revista del CLAD
- Mizrahi, Y. (2004).** “*Capacity enhancement Indicators*”, en *Review of the literature.* World Bank Institute, Working papers.
- Moreira, C. (2004).** *Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los 90’.* América Latina Hoy, Abril, N° 036, pp. 17-45. Universidad de Salamanca, España.
- Moreno Jaimes, C. (2007).** *Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México.* Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- Narbono, P. (2012).** “*Las reformas de la matriz de funciones socioeconómicas y de la estructura organizativa del Estado y el sector público en los gobiernos del Frente Amplio*”. En:

El Estado en América Latina: continuidades y rupturas. Colección Grupos de Trabajo. CLACSO, Editorial Arcis: Santiago de Chile.

----- (2011a). *Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada.* Revista Uruguaya de Ciencia Política. ICP – UdelaR, Montevideo

----- (2011b). *La reforma de la Administración Central del Uruguay: entre proyectos neweberianos y un statu quo discrecional y heterogéneo funcional a un neoliberalismo subdesarrollado.* Informe de Coyuntura, ICP – UdelaR, Montevideo

Narbondo, P.; Casa, M. (en prensa). *El Sistema de Capacidades Estatales. Una propuesta teórico-analítica.*

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* FCE, México

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.

Osborne, D.; Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno,* Barcelona, Paidós.

OSE (2006). *Brochure institucional.* http://www.ose.com.uy/e_publicaciones.html

Oszlak, O. (1984). “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, en Oszlak, O. (1984). *Teoría de la Burocracia Estatal.* Ed. Paidós. Buenos Aires.

Peters, G. (2010). “Governance, Meta-governance”, en Zurbriggen, C. y Maríñez, F. *Cambio de política en gestión de redes institucionales, ¿un nuevo modelo de gestión?,* EGAP, México

Phumpiu, P., Gustafsson, J. (2009). *When Are Partnerships a Viable Tool for Development? Institutions and Partnerships for Water and Sanitation Service in Latin America.* WRM, N° 23

Pollitt, C. (1998). “Improving the Quality of Social Services: New Opportunities for Participation?”, en *Towards More Democracy in Social Services: Models of Culture and Welfare,* G. Flösser y O. Hansuwe (eds.), New York, De Gruyter.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis.* Oxford University Press.

Prats i Catalá, J. (1998). *Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neo-institucionalista.* Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 11

Repetto, F. (2007). “Capacidad Estatal, institucionalidad social y políticas públicas... O la búsqueda del tesoro perdido de la política social latinoamericana”, en Alonso, G. (coord.): *Capacidades estatales, instituciones y política social,* Ed. Prometeo, Buenos Aires, Argentina.

Rhodes, R. (2007). *Understanding Governance: Ten Years on,* Leicester, Montfort University.

Ríos, A. (2008). *La incorporación de la sociedad en la gestión del agua.* FCS – UdelaR, Uruguay

- Rodríguez Gustá, A. (2007).** “Capacidades estatales e institucionales: ¿de qué estamos hablando?”, en Alonso, G. *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Ed. Prometeo
- Rossel Odriozola, M. (2010).** *Tercer sector y prestación de servicios sociales públicos: la “caja negra” de la participación ciudadana en la gestión pública y su impacto en los regímenes de bienestar corporativos*. Revista CLAD Reforma y Democracia. No. 47. Caracas.
- Ruckert, A. (2006).** “Towards an Inclusive-Neoliberal Regime of Development: From the Washington to the Post-Washington Consensus”, *Labour, Capital and Society* vol. 39, no.1.
- Ruiz Olabuénaga, J. (1999).** *Metodología de la investigación cualitativa*. Universidad Duesto. Bilbao, España.
- Santos, C. (2010).** *Agua en Uruguay: lucha social y la emergencia de nuevos esquemas de politización*. Marxismo Ecológico, 26 de octubre de 2010
- Santos, C., Villareal, A. (2005).** “Uruguay: la democracia directa en la defensa del derecho al agua” en *Por un Modelo Público de Agua - Triunfos, luchas y sueños*. REDES-Amigos de la Tierra, Montevideo.
- Schmid, H. (2004).** “The Role of Nonprofit Human Service Organizations in Providing Social Services: a Prefatory Essay”, en *Administration in Social Work*, Vol. 28 Nos. 3-4, Los Angeles.
- Schmitter, P. (1999).** “The Limits of Horizontal Accountability”, en *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Schedler, Diamond y Plattner (eds.) London.
- Schmitter, P. (1992).** “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en: Schmitter P. y Lehmbruch G., *Neocorporativismo I, Mas allá del Estado y del mercado*, Alianza, Mexico.
- Skocpol, T. (1989).** *El Estado regresa al primer plano*. Zona Abierta, N° 50.
- Tarrow, S. (1997).** *Poder en movimiento*. Cap. 1. Editorial Alianza, Madrid.
- Torring, J., Peters, G., Pierre, J., Sørensen, E. (2012).** *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press
- Zurbruggen, C. (2012).** *Repensando la gobernanza en América Latina*. Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo.
- (2011). *La utilidad del análisis de redes de políticas públicas*. Dossier Ciudades y políticas urbanas. Argumentos. Vol.24 no.66 México may./ago. 2011. ISSN 0187-5795
- (2003). *Las redes de política pública. Una revisión teórica*. Institut internacional de Governabilitat de Catalunya. Junio 1 de 2003. http://www.iigov.org/documentos/?p=1_0105

Fuentes documentales consultadas

A un año de gestión. En <http://www.ose.com.uy/descargas/publicaciones/gestion/brochure.pdf>

Desafíos de la presente gestión. En http://www.ose.com.uy/e_desafios.htm

Ley N° 17.902. Servicio de agua potable y saneamiento en el Departamento de Maldonado, creación de una Unidad de Gestión Desconcentrada en la Administración de las Obras Sanitarias del Estado para su prestación. Publicada d.o.3 Oct. /005 - n° 26845

Ose-UGD Maldonado... un caudal de obras. Memoria 4 años de gestión. Obras y reflexiones para compartir sobre su funcionamiento desde el 10/05 a la fecha

Programa de abastecimiento de agua potable a pequeñas comunidades rurales (ur-x1007), 2010. Marco de gestión ambiental y social (mgas). Informe final para discusión.

http://www.ose.com.uy/descargas/documentos/MGAS_Programa_UR_X1007_Informe_Final_PIC.pdf

Programa Vector. En <http://www.ose.com.uy/descargas/publicaciones/vector/vector.pdf>

Proyecto de Modernización y Rehabilitación de los Sistemas de OSE. Etapa APL 2. Préstamo BIRF N° 7475 – UR. En http://www.ose.com.uy/e_publicaciones.htm

ANEXO I. Lista de informantes calificados entrevistados

- 1. Dr. Daoiz Uriarte**
Vice-Presidente de OSE / Director de UGD (2011-).
Secretario General de OSE (2005-2011).

- 2. Ingeniera Karina Azuriz**
Asesora Técnica de Directorio de OSE (2008-).
Unidad Coordinadora del Programa de Abastecimiento de Agua a Pequeñas Localidades y Escuelas Rurales de OSE (2008-).

- 3. Sra. Adriana Marquisio**
Jefa del Área de Solidaridad y Cooperación Nacional e Internacional de OSE (2010-).
Fundadora de Plataforma de Acuerdos Públicos Comunitarios de las Américas (2010-).
Creación de la Plataforma de la Coordinadora de Trabajadores del Sector de Agua y Saneamiento para las Américas (2009-2012).
Fundadora de Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (2002-).
Presidenta y Vice-Presidenta de la Federación de Funcionarios de OSE (2001-2009).

- 4. Economista Alicia Araujo**
Vice- Presidenta de OSE / Directora de UGD (2010-2011).

- 5. Socióloga María Selva Ortiz**
Coordinadora de organización civil REDES-Amigos de la Tierra Uruguay (1991-).
Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (2002-).

- 6. Sra. Lourdes Martínez**
Secretaría de Defensa del Agua – Federación de Funcionarios de OSE (2002-).
Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (2002-).

Los audios de las entrevistas (formato .mp3) y sus correspondientes textos de desgrabación (formato .doc) están a completa disposición para quien los solicite a la siguiente dirección de correo electrónico: *mcasa24@gmail.com*

ANEXO II. Pauta de entrevista a informante calificado OSE-UGD

UGD

- a) *¿Cómo describiría la conducción que se ejerce en UGD?*
- b) *¿Considera que actores sociales interesados en las políticas de UGD pueden participar en ellas? ¿Desde qué espacios? ¿Y tomar decisiones?*
- c) *¿Considera que existen normas formales o informales (culturales) que dificulten la participación social en las acciones de UGD?*
- d) *¿Está UGD sujeta a algún mecanismo de rendición de cuentas social o ciudadano?*
- e) *¿Considera que la estructura de UGD permite o facilita la relación con la sociedad civil?*
- f) *En caso de constatar ausencia de la sociedad civil: ¿A qué atribuye esta ausencia de participación la sociedad civil en la realidad de UGD?*

ASCNI

- g) *¿Vincula Ud. los cometidos y el trabajo del Área con el postulado de participación social de la Reforma del Agua del 2004?*
- h) *¿Considera que los actores sociales interesados en sus políticas cuentan con un ámbito para participar de ellas? ¿Y tomar decisiones?*
- i) *¿Considera que la estructura del Área permite o facilita la relación con la sociedad civil?*

PAPLER

- j) *¿Vincula Ud. los cometidos y el trabajo del Programa con el postulado de participación social de la Reforma del Agua del 2004?*
- k) *¿Considera que los actores sociales interesados en sus políticas cuentan con un ámbito para participar de ellas? ¿Y tomar decisiones?*
- l) *¿Considera que la estructura del Programa facilita la relación con la sociedad civil?*

CONSIDERACIONES GLOBALES

- m) *¿Cómo evalúa en términos globales lo hecho por OSE para responder al mandato de participación social de la Reforma del Agua?*
- n) *En caso de ausencia de participación: ¿A qué atribuye las escasas acciones en ese sentido?*

ANEXO III. Pauta de entrevista a informantes calificados UGD

- o) ¿Cómo describiría la conducción que se ejerce en UGD?*
- p) ¿Considera que existen normas o “reglas de juego” informales (culturales) que dificulten a UGD cumplir con sus cometidos?*
- q) ¿Cómo evalúa el rol de políticos, administrativos, técnicos y agentes sociales en el cumplimiento de funciones de UGD?*
- r) ¿Considera que actores sociales interesados en las políticas de UGD pueden participar de algún modo en su formulación, implementación o evaluación? ¿Desde qué espacios?*
- s) ¿A qué mecanismos de rendición de cuentas (legales, políticos, jerárquicos, gerenciales) se hallan sujetas las decisiones de UGD?*
- t) ¿Cómo describiría las capacidades de formulación de políticas de UGD? ¿Participan otros actores en esta elaboración? ¿Considera que tienen las capacidades para ello?*
- u) ¿Considera que la estructura interna de UGD prevé, permite o facilita la relación con la sociedad civil? ¿Y su participación efectiva?*

ANEXO IV. Pauta de entrevista a informantes calificados ASCNI

- a) *¿Cómo describiría la conducción que se ejerce en ASCNI?*
- b) *¿Considera que existen normas o “reglas de juego” informales (culturales) que dificulten a ASCNI cumplir con sus cometidos?*
- c) *¿Cómo evalúa el rol de políticos, administrativos, técnicos y agentes sociales en el cumplimiento de funciones de ASCNI?*
- d) *¿Considera que actores sociales interesados en las políticas de ASCNI pueden participar de algún modo en su formulación, implementación o evaluación? ¿Desde qué espacios?*
- e) *¿A qué mecanismos de rendición de cuentas (legales, políticos, jerárquicos, gerenciales) se hallan sujetas las decisiones de ASCNI?*
- f) *¿Cómo describiría las capacidades de formulación de políticas de ASCNI? ¿Participan otros actores en esta elaboración? ¿Considera que tienen las capacidades para ello?*
- g) *¿Considera que la estructura interna de ASCNI prevé, permite o facilita la relación con la sociedad civil? ¿Y su participación efectiva?*

ANEXO V. Pauta de entrevista a informantes calificados PAPLER

- a) *¿Cómo describiría la conducción que se ejerce en PAPLER?*
- b) *¿Considera que existen normas o “reglas de juego” informales (culturales) que dificulten a PAPLER cumplir con sus cometidos?*
- c) *¿Cómo evalúa el rol de políticos, administrativos, técnicos y agentes sociales en el cumplimiento de funciones de PAPLER?*
- d) *¿Considera que los actores sociales interesados en las políticas de PAPLER participan de algún modo en su formulación, implementación o evaluación? ¿Desde qué espacios?*
- e) *¿A qué mecanismos de rendición de cuentas (legales, políticos, jerárquicos, gerenciales) se hallan sujetas las decisiones de PAPLER?*
- f) *¿Cómo describiría las capacidades de formulación de políticas de PAPLER? ¿Participan otros actores en esta elaboración? ¿Considera que tienen las capacidades para ello?*
- g) *¿Considera que la estructura interna de PAPLER prevé, permite o facilita la relación con la sociedad civil? ¿Y su participación efectiva?*

ANEXO VI. Pauta de entrevista a informantes calificados de la sociedad civil

- a) *Cuénteme su opinión acerca de lo realizado desde el año 2005 por el Estado uruguayo, y específicamente por OSE para cumplir con los mandatos de la Reforma del Agua.*
- b) *¿Ha visto plasmado el mandato participacionista de la Reforma en las políticas llevadas adelante por OSE en los últimos años?*
- c) *¿Encuentra que la sociedad civil puede intervenir en la conducción de las acciones de OSE para la gestión del agua?*
- d) *¿Considera que existen normas formales o reglas de juego culturales que obstaculizan la participación social en la gestión de la política de aguas que desarrolla OSE?*
- e) *Evalúe el rol de los siguientes actores en el desarrollo de la política de aguas:*
 - *Políticos*
 - *Burocracia*
 - *Técnicos*
 - *Agentes sociales*
- f) *¿Considera que los actores sociales interesados en las política de aguas de OSE participan de algún modo en su formulación, implementación o evaluación? ¿Desde qué espacios?*
- g) *¿Considera suficientes o ajustados los mecanismos de rendición de cuentas (legales, políticos, jerárquicos, gerenciales) a los que se hallan sujetas las acciones de OSE en cuanto a la política de gestión de aguas?*
- h) *¿Entiende que los actores sociales interesados tienen las capacidades necesarias para participar en la formulación de políticas de agua que realiza OSE?*
- g) *¿Visualiza a la estructura interna de OSE como adecuada para permitir o facilitar la relación con la sociedad civil? ¿Y su participación efectiva?*

ANEXO VII. La Reforma Constitucional de 2004

En virtud del plebiscito celebrado con fecha 31 de octubre de 2004 se introdujeron modificaciones a los artículos 47 y 188 de la Constitución, agregándose asimismo la Disposición Transitoria y Especial identificada como Z´

Se agregó un segundo inciso al Artículo 47 disponiendo que:

“El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

1) La política nacional de Aguas y saneamiento estará basada en:

a) *el ordenamiento del territorio, conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.*

b) *La gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico, que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.*

c) *El establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a las poblaciones.*

d) *El principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento deberá hacerse anteponiéndose las razones de orden social a las de orden económico.*

Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere estos principios deberá ser dejada sin efecto.

2) *Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.*

3) *El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.*

4) *La ley, por los tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua a otro país cuando éste se encuentra desabastecido y por motivos de solidaridad.*

Se agregó un inciso final al artículo 188 (referido a las asociaciones de economía mixta) que dispone:

“Las disposiciones de este artículo no serán aplicables a los servicios esenciales de agua potable y saneamiento”.

Se agregó una Disposición Transitoria y Especial Letra Z´) que dispone:

“La reparación que correspondiere, por la entrada en vigencia de esta reforma, no generará indemnización por lucro cesante, reembolzándose únicamente las inversiones no amortizadas”.

ANEXO VIII. Reglamento de funcionamiento de la UGD de Maldonado

I.- COMPETENCIA, DIRECCIÓN, INTEGRACIÓN Y ADMINISTRACIÓN

ART.1 Ámbito Geográfico.- La Unidad de Gestión Desconcentrada (U.G.D.) de la Administración de las Obras Sanitarias del Estado tendrá competencia en todo el territorio del Departamento de Maldonado.

ART.2.- COMPETENCIA.- La U.G.D. tiene por objeto la prestación de los servicios públicos de abastecimiento de Agua Potable para el consumo humano y saneamiento, dentro del territorio del Departamento de Maldonado y abarca todos los servicios que estén a su cargo a la fecha de aprobación del presente reglamento (Artº. 1º de la Ley N° 17.902) y todos aquellos que se asumirán en aquel Departamento en virtud de la aplicación del Artº. 47º de la Constitución de la República.-

ART.3.- SEDE, INTEGRACIÓN Y ADMINISTRACIÓN.- La sede legal de la Unidad será en el Departamento de Maldonado. Sin perjuicio de lo cual las reuniones podrán efectuarse indistintamente en dicho Departamento o en la sede Central de OSE, en Montevideo. La U.G.D. será administrada por un Directorio conformado por el Presidente de la Administración de las Obras Sanitarias del Estado, que la presidirá, el Vice-Presidente de dicho Organismo, y un representante de la Intendencia Municipal de Maldonado, designado con anuencia de la Junta Departamental.- La funciones de Secretaría serán ejercidas por el Secretario General de OSE, o por el Secretario Adjunto designado por la U.G.D

ART. 4.- REPRESENTACIÓN.- La U.G.D será representada a los efectos legales por el Presidente o en su defecto por el integrante que en ausencia de éste haga las veces de Presidente y por el funcionario que se designe a tales efectos actuando conjuntamente.

II) DE LAS SESIONES

ART.5.- QUÓRUM Y MAYORÍAS.- Para el funcionamiento del Directorio se requerirá en todos los casos un quórum de 2 miembros y las decisiones en todos los casos se adoptarán por simple mayoría de votos.- Las sesiones serán ordinarias o extraordinarias. Las Ordinarias se celebrarán en forma mensual. Las sesiones extraordinarias, se harán a pedido del Presidente por sí o a solicitud de dos de sus miembros, para considerar cuestiones de carácter urgente, sólo se tratará en esa sesión el o los asuntos que hayan motivado la convocatoria.

ART. 6º.- El Directorio sesionará asistido del Secretario General y Secretario o Secretarios que determine.

ART. 7º.- El Directorio tratará los asuntos que sean elevados a su consideración por el Gerente General o por la Secretaría General de la UGD.-

ART. 8º.- Las Resoluciones se harán siempre públicas salvo decisión especial de guardar secreto.-

ART.-9º.- Los miembros del Directorio de la Unidad de Gestión Desconcentrada son personal y solidariamente responsables de las resoluciones votadas en oposición a la Ley o por inconveniencia de la

gestión. A tales efectos y para su toma de conocimiento el Directorio de la UGD remitirá mensualmente al Directorio de la Administración de las Obras Sanitarias del Estado, testimonio de las actas de deliberaciones y copia de sus Resoluciones.

III) DE LA SECRETARÍA GENERAL:

ART. 10°.- El Secretario General es el Jefe de los empleados de la Secretaría, y dependerá directamente del Directorio.

ART. 11°.- El Secretario General firmará con el Presidente las actas, la correspondencia y todos los demás asuntos resueltos por el Directorio.

ART. 12°.- La Secretaría General y/o el Gerente General son los únicos facultados para dar noticias o comunicaciones a la prensa y dispondrá de acuerdo con el Presidente que se entregue a aquella una Relación de los Asuntos de verdadero interés público, tratados por el Directorio dentro de las 48 horas siguientes al término de la cesión.

IV.- ATRIBUCIONES Y POTESTADES DELEGADAS.

ART. 13°.- Sin perjuicio de la facultad de avocación del titular de los Servicios (OSE), la Dirección de la UGD, tendrá los siguientes cometidos y facultades:

- a) Fijar las políticas de dirección, dirigir, ejecutar, supervisar y administrar los servicios a su cargo.
- b) Dictar sujeto a la aprobación por parte del Directorio de OSE normas y reglamentos en el ámbito de su competencia.
- c) De conformidad con los Art°s. 4°, 5° y 6° de la Ley N° 17.902, proceder a realizar las contrataciones previstas, previa autorización del Directorio de OSE.
- d) Mantener la contabilidad en forma separada de la central de la Administración de las Obras Sanitarias del Estado.
- e) Comunicarse y establecer en forma directa relaciones y coordinaciones con organismos públicos de cualquier nivel y con instituciones privadas, nacionales o extranjeros.
- f) La celebración de convenios con entidades públicas o privadas se harán por parte del Presidente y el Secretario General o la persona que se designe a tal fin, ad referendum del Directorio de la Administración de las Obras Sanitarias del Estado, con excepción de los establecidos en el Art°. 2°, Literal c) de la Ley Orgánica de la Administración de las Obras Sanitarias del Estado N° 11.907.

ART. 14°- DELEGACIÓN DE ATRIBUCIONES.- De conformidad con el inciso final del Art°. 3° de la Ley N° 17.902, y sin perjuicio de la facultad de avocación, a la UGD en ejercicio de atribuciones delegadas le compete:

- a) Desarrollar y aplicar el modelo de Gestión Comercial en forma independiente.

- b) Formular, aprobar y aplicar en forma independiente todas las cuestiones técnicas dentro del ámbito regional de competencia. A tales efectos las acciones deberán ser coordinadas con la Gerencia de la Región Este de OSE, quien deberá prestar todo el apoyo requerido.
- c) Llevar en forma separada todas las cuestiones referidas a la materia financiera y contable.
- d) Sin perjuicio de la debida coordinación con el Centro de Informática de OSE, poseer y desarrollar sus propias aplicaciones en tal materia.
- e) Desarrollar en forma independiente y sin perjuicio de la debida coordinación con las dependencias de OSE centrales, todas las actividades propias del área de Suministros.-
- f) Desarrollar en forma independiente y sin perjuicio de la debida coordinación con las dependencias de OSE centrales, las actividades correspondientes al área de Laboratorio.

V.- ATRIBUCIONES Y FUNCIONES CENTRALIZADAS

ART. 15°.- GERENCIA GENERAL DE OSE.- La Gerencia General de OSE y sus respectivas áreas, efectuarán la supervisión general de todas las tareas de conformidad a sus competencias generales.

ART. 16°.- SECRETARIA GENERAL DE OSE.- Toda la actividad Administrativa de la UGD, estará dirigida, controlada y supervisada por la Secretaría General de OSE.

ART. 17°.- OFICINA JURÍDICO NOTARIAL. En todas las cuestiones jurídico-notariales, tendrá competencia la Oficina Jurídico Notarial de OSE, la que tendrá respecto de la UGD las mismas facultades y cometidos que tiene en la Administración de las Obras Sanitarias del Estado.-

ART. 18°.- INSPECCIÓN GENERAL.- Las dependencias de la Inspección General de OSE, tendrán las mismas atribuciones y funciones que tiene en la Administración.-

ART. 19°.- AUDITORIAS FINANCIERAS.- La Gerencia Financiera de OSE, podrá en cualquier momento efectuar las auditorias que entienda pertinente.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA:

ART. 20.- En lo no regulado por el presente reglamento, se estará a lo dispuesto por los distintos reglamentos aplicables a cada caso vigentes de la Administración de las Obras Sanitarias del Estado.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA.-

ART. 21°.- Hasta tanto la UGD cuente con su Unidad Operativa, la Unidad Operativa Central de OSE, realizará en la UGD las funciones que le competen. Una vez conformada la Unidad Operativa de la UGD, la Unidad Operativa Central dará el apoyo y el Asesoramiento que ésta le requiera.

Montevideo, 8 de febrero de 2006.

R/D N° 155/06

---VISTO: la R/D UGD N° 1 de fecha 1° de febrero de 2006 por la que se aprobó el Reglamento de Funcionamiento de la Unidad de Gestión Desconcentrada de Maldonado.-----

ATENTO: a las disposiciones de la Ley N° 17.902 del 23/IX/05.-----

-----EL DIRECTORIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS OBRAS SANITARIAS DEL ESTADO; ----- R E S U E L V E: -----

---1°) APROBAR el Reglamento de Funcionamiento de la Unidad de Gestión Desconcentrada de la Administración de las Obras Sanitarias del Estado en Maldonado, que se adjunta y se considera parte integrante de la presente Resolución.-----

---2°) COMUNIQUESE a la Oficina de Relaciones Públicas. Cumplido, pase a la Unidad de Gestión Desconcentrada.-----

---POR EL DIRECTORIO:

Ing° Carlos Colacce
Presidente

Dr. Daoiz G. Uriarte
Secretario General

ANEXO IX. Resolución de Directorio de OSE: Creación de ASCNI

Montevideo, 29 de junio de 2011.

R/D N° 840/11

---VISTO: que O.S.E. ha sido nombrada integrante del G.W.O.P.A. (Global Water Operator's PartnerShip's Alliance) y es miembro pleno de su Steering Committee en el marco de Un Habitat de Naciones Unidas, que dado su experiencia y prestigio se ha vuelto un operador de agua y saneamiento referente a nivel regional y global.-----

RESULTANDO I: que esta Administración, por otra parte, ha suscrito y adherido al Pacto Mundial de Naciones Unidas y se encuentra integrando DE.RE.S., con el fin de la promoción de acciones en el marco de la Responsabilidad Social, lo cual fue aprobado por la R/D N° 564/08 de fecha 23/IV/08.-----

RESULTANDO II: que en cumplimiento de las Metas del Milenio de O.N.U., O.S.E. decidió institucionalizar la cooperación solidaria como línea de política estratégica de su gestión.-----

CONSIDERANDO I: que la promoción de las buenas prácticas internacionales y nacionales se encuentran en el marco de los principios de Responsabilidad Social y que el cometido de promover dichos principios se sustenta en el interés de promover acciones en políticas públicas, para que otras instituciones logren sumarse al objetivo de universalizar el acceso al agua y saneamiento.-----

CONSIDERANDO II: que en tal sentido, es necesario para esta Administración crear un Área de Cooperación y Solidaridad Nacional e Internacional que gestione los procesos de intercambio en tecnologías, saberes entre operadores de agua y saneamiento, relacionamiento con autoridades gubernamentales, municipales y otras instituciones estatales, las que cuentan entre sus responsabilidades aquellas referidas al manejo del recurso agua, sistemas de agua comunitarios, cooperativas y acueductos en América Latina y a nivel global.-----

CONSIDERANDO III: que el Directorio entiende pertinente que dicha Área se haga cargo asimismo, en el marco de la cooperación nacional, de la gestión de solicitudes y propuestas de material en desuso, para su disposición final, ya sea a título de préstamo o de donación, procedimiento que fuera dispuesto por R/D N° 926/10 de fecha 30/VI/10, aprobando una nueva integración del Grupo de Trabajo que se abocará a dichas tareas.

CONSIDERANDO IV: que en base a todo lo expuesto precedentemente, se desprende que dicha Área deberá contar con la dotación de recursos humanos pertinente a los efectos de cumplir con las tareas anteriormente descriptas, para lo cual se deben de crear los cargos necesarios a tales fines.-----

ATENTO: a lo establecido en el Artº. 47º de la Constitución de la República.-----

-----EL DIRECTORIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS OBRAS SANITARIAS DEL ESTADO;-----R E S U E L V E:-----

1º) CREAR el Área de Cooperación y Solidaridad Nacional e Internacional, dependiente de la Secretaría General, con el cometido de llevar adelante acciones, planes y proyectos internacionales en materia de cooperación con estados, operadores y sistemas de agua de la región y el mundo.-----

2º) CREAR asimismo, sujeto a lo dispuesto en el Numeral 3º de la presente Resolución los siguientes cargos: Jefe/a de Relacionamiento y Cooperación, Categoría 14, Escalafón C, Coordinador/a en

Relacionamiento y Cooperación, Categoría 12, Escalafón C y Asistente en Relacionamiento y Cooperación, Categoría 10, Escalafón C.-----

3º) COMETER al Departamento de Recursos Humanos el análisis de estructura y descripción de cargos del Área creada en el Numeral 1º de la presente Resolución, la que oportunamente deberá ser elevada a consideración de este Cuerpo.-----

4º) DISPONER que en una próxima instancia presupuestal se proceda a los ajustes pertinentes de la estructura de cargos vigente en el Organismo, con el fin de regularizar la situación que se origina como consecuencia de lo establecido en el Numeral 2º de la presente Resolución.-----

5º) DEJAR sin efecto la R/D N° 926/10 de fecha 30/VI/10.-----

6º) DISPONER asimismo la nueva integración del Grupo de Trabajo de Donaciones, el cual estará presidido por el Área de Cooperación y Solidaridad Nacional y constituido por un/a delegado/a de la Gerencia Tecnologías de la Información, de las Oficinas Jurídica Notarial y de Relaciones Públicas y de los Departamentos Financiero - Contable y de Servicios Generales, a los efectos de que se estudien las solicitudes de donaciones de materiales en desuso y se proponga el destino final de los mismos.-----

7º) ESTABLECER que la Jefatura del Área creada coordinará con cada Gerencia o Jefatura, la designación de los funcionarios que actuarán en dicho Grupo de Trabajo.-----

8º) COMUNIQUESE a la Gerencia General, a la Oficina de Planeamiento y Desarrollo, a la Gerencia Tecnologías de la Información, a las Oficinas Jurídica Notarial y de Relaciones Públicas y a los Departamentos Financiero - Contable y de Servicios Generales. Cumplido, pase al Departamento de Recursos Humanos.-----

POR EL DIRECTORIO:

Ingº Milton Machado
Presidente

Dr. Mario Bianchi
Secretario General

ANEXO X. Resolución de Directorio de OSE: Creación de PAPLER

Montevideo, 5 de noviembre de 2008.

R/D N° 1714/08

---VISTO: que la Organización de Naciones Unidas ha fijado entre los “Objetivos del Milenio”, vinculados con la paz, la seguridad y el desarrollo de las naciones, la meta de reducir a la mitad, para el año 2015, las personas sin acceso al agua potable segura y a un saneamiento adecuado.-----

---RESULTANDO I: que en nuestro País la meta objetivo para el año 2015, es alcanzar el 100 % de cobertura de agua potable.-----

---RESULTANDO II: que actualmente la cobertura de agua potable de O.S.E. en la población nucleada es del 98 % y del 93 % en la población total, por lo que para alcanzar la meta objetivo, el Organismo se propone comenzar a trabajar en el aumento de la cobertura, enfocando en una primera etapa el abastecimiento a pequeñas localidades y a sus escuelas rurales, alejadas de los Servicios de O.S.E.-----

---RESULTANDO III: que de una evaluación preliminar, surge que la población objetivo, a atender, está onstituida por unas 7.800 viviendas, distribuidas en el interior del País, que se abastecen de aljibes, pozos sin protección, cañadas, arroyos, etc. y 245 escuelas rurales con problemas para abastecerse de agua potable, según datos del INE y el CEP respectivamente.-----

---CONSIDERANDO I: que dentro de los principios básicos de la política de Agua y Saneamiento consagrados en el Numeral 1° del Artículo 47° de la Constitución vigente, para la “prestación del servicio de agua y saneamiento” se ha previsto el principio consagrado en el Literal “d” del Numeral 1° de la norma, según el cual, para la prestación de estos servicios deberán anteponerse “las razones de orden social a las de orden económico”.-----

---CONSIDERANDO II: que obedeciendo a este mandato y a su Ley Orgánica, la Administración ha buscado constantemente la forma de llegar hasta estas pequeñas localidades del medio rural, a efectos de la habilitación de sistemas colectivos de abastecimiento de agua potable, promoviendo la firma de Convenios Tripartitos con participación de las Intendencias Municipales y Comisiones de Vecinos, así como con el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (M.E.V.I.R.).-----

---CONSIDERANDO III: que una vez definidos el proyecto y forma de ejecución y financiación de las obras necesarias, se presentan serias dificultades para encarar las tareas propias de mantenimiento y operación técnico-comercial de los nuevos servicios que se crean a partir de estas pequeñas comunidades rurales, originadas en las carencias de personal de O.S.E., la dificultad de incorporación de nuevos funcionarios y en la mayoría de los casos, también en las dificultades de acceso a estas localidades, debido a las distancias a recorrer y a la inexistencia de rutas de acceso que permanezcan siempre en condiciones transitables.-----

---CONSIDERANDO IV: que se entiende necesario, a efectos de avanzar en la meta objetivo que se ha propuesto la Administración, analizar alternativas al esquema existente para el así denominado “Servicio” de O.S.E., explorando otros modelos que incluyan una gestión compartida, con participación de la propia comunidad y de otros actores institucionales (MI.DE.S., M.G.A.P., A.N.E.P.-C.E.P., Municipios, etc.),

pero manteniendo O.S.E. la responsabilidad del suministro de agua potable en cuanto a calidad y a cantidad y eventualmente del alejamiento y disposición de las aguas servidas, en caso de existir servicio público de alcantarillado y la propiedad de los elementos integrantes de los sistemas de abastecimiento de agua y de alcantarillado.-----

---CONSIDERANDO V: que ya se ha implementado una experiencia piloto en el caso de la localidad de Arroyo Blanco en el Departamento de Rivera, instrumentado según Acuerdo de Partes entre O.S.E., la Intendencia Municipal de Rivera, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Programa Uruguay Rural) y la propia Comunidad, aprobado por R/D N° 775/08 del 21/V/08.-----

---CONSIDERANDO VI: que a los objetivos de la Administración se suman los planteos que reiteradamente se reciben de autoridades locales, departamentales y nacionales, urgiendo la implementación de soluciones para el abastecimiento de agua potable a localidades con las características señaladas.-----

---ATENCIÓN: a la necesidad de darle un soporte institucional al trabajo que se viene desarrollando al respecto por parte de la Presidencia del Organismo, la Gerencia General y las Gerencias y Jefaturas Técnicas de Apoyo y Departamentales del Interior del País, e integrar a todas las Áreas de la Administración con competencia en el tema, para el diseño e implementación de un Programa Integrado de Abastecimiento a Pequeñas Localidades y Escuelas Rurales.-----

-----EL DIRECTORIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS OBRAS SANITARIAS DEL ESTADO;-----R E S U E L V E:-----

1°) CREAR un Grupo de Trabajo que estará integrado por la Ing^a. Karina Azuriz, N° 21.535, C.I. N° 3:613.452-4, quien lo coordinará, el Ing^o Quim. Saúl Garat, N° 15.065, C.I. N° 1:422.552-9, el Ing^o. Agr. Arturo Pablo Decoud, N° 16.698, C.I. N° 1:904.861-9, el Ing^o. Hugo Alvarez, N° 18.988, C.I. N° 1:729.194-7, la Ing^a. Elsa Adriana Silva, N° 18.340, C.I. N° 1:861.843-9 y la Ing^a. Adriana Preziosi, N° 8846, C.I. N° 1:135.497-1, con el objeto de analizar y diseñar un Programa Integrado de Abastecimiento a Pequeñas Localidades y Escuelas Rurales, en virtud de lo expresado en la parte expositiva de la presente Resolución.-----

2°) ESTABLECER que el Grupo de Trabajo designado, contará con las facultades necesarias para requerir el asesoramiento de otras Áreas de la Administración y deberá reportar en forma periódica a la Gerencia General.-----

3°) COMUNÍQUESE. Cumplido, pase por su orden a la Secretaría General (Oficina de Notificaciones) y a la Gerencia General.-----POR EL DIRECTORIO:

Ing. Martín Ponce de León
Presidente

Dr. Daoiz G. Uriarte
Secretario General

ANEXO XI. Resolución de Directorio de OSE: Equipo Técnico Social del PAPLER

Montevideo, 5 de setiembre de 2012.

R/D N° 1256/12

---VISTO: la necesidad de asistir a las Gerencias Regionales de O.S.E. (Noreste, Litoral Norte, Sureste, Litoral Sur y Centro), en las tareas de implementación del programa en lo referente al Desarrollo Comunitario – Convenio de Financiamiento No Reembolsable de Inversiones del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y El Caribe OSE – UR – X 1007 Contrato de Préstamo GRT/WS 12278 – UR – 1, Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.).-----

---RESULTANDO I: que a fojas 15 de estas actuaciones, luce la autorización de la Gerencia General para que la Gerencia de Programas con Financiamiento Externo gestione la contratación de cinco Consultores sociales y de fojas 3 a 10 de estas actuaciones figuran los Términos de Referencia aprobados por el Banco Interamericano de Desarrollo, para las contrataciones mencionadas.-----

---RESULTANDO II: que con fecha 29/XII/11, se publicó el aviso en la Prensa, del llamado para “La contratación de cinco Consultores/as para las Gerencias Regionales de O.S.E. (Noroeste, Litoral Norte, Sureste, Litoral Sur y Centro) en las tareas de implementación del Programa en lo referente al Desarrollo Comunitario (Ref. 8).-----

---CONSIDERANDO I: que de acuerdo a lo informado en las Actas de Evaluación por el Tribunal Evaluador, integrado por las Ingenieras Karina Azuriz, Santina Caro y el Ing. Agron. Alejandro Manovsky, que lucen de fojas 518 a 520, se cumplieron con todas las etapas establecidas en las Normas para la Selección y Contratación de Consultores por Prestatarios del Banco Interamericano de Desarrollo que rigen el presente llamado. En dicha Acta el Tribunal recomienda las contrataciones de los Técnicos: Lic. María Elena Cámara, para la Gerencia de la Región Noreste; la Asistente Social Patricia Goñéz Scantoni, para la Gerencia de la Región Centro; la Lic. Betty Francia, para la Gerencia de la Región Litoral Sur; la Lic. María Alejandra Techera Miglietti, para la Gerencia de la Región Sureste y la Lic. María Aurora Defago, para la Gerencia de la Región Litoral Norte.-----

---CONSIDERANDO II: que con fecha 26/VII/12 el Banco Interamericano de Desarrollo ha emitido su no objeción a la contratación de los Consultores mencionados, de acuerdo a lo establecido en las citadas Normas.-----

---CONSIDERANDO III: que ya ha sido intervenido por reiteración el crédito para las presentes contrataciones por parte de la Contadora Delegada del Tribunal de Cuentas de la República, según consta a fojas 577 de estas actuaciones.-----

---ATENTO: a lo indicado en el Artº. 45º del T.O.C.A.F. y a lo informado por la Gerencia de Programas con Financiamiento Externo.-----

---EL DIRECTORIO DE LA ADMINISTRACION DE LAS OBRAS SANITARIAS DEL ESTADO---

-----R E S U E L V E-----

---1º) AUTORIZAR a contratar en un todo de acuerdo con los citados Términos, a los Técnicos: Lic. María Elena Cámara, C.I. N° 3:891.109-1, para la Gerencia de la Región Noreste; la Asistente Social, Patricia Góñez Scantoni, C.I.N° 1:769.514-5, para la Gerencia de la Región Centro; la Lic. Betty Francia, C.I. N° 1:976.976-0, para la Gerencia de la Región Litoral Sur; la Lic. María Alejandra Techera Miglietti,

C.I. N° 1:973.661-2, para la Gerencia de la Región Sureste y a la Lic. María Aurora Defago, C.I. N° 2:583.170-9, para la Gerencia de la Región Litoral Norte, bajo el régimen de arrendamiento de servicio para asistir a las Gerencias Regionales de O.S.E. (Noreste, Litoral Norte, Sureste, Litoral Sur y Centro), en las tareas de implementación del Programa en lo referente al Desarrollo Comunitario – Convenio de Financiamiento No Reembolsable de Inversiones del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y El Caribe O.S.E. – UR – X 1007 Contrato de Préstamo GRT/WS 12278 – UR – 1, Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.).-----

---2°) COMUNÍQUESE a las Gerencias General y de las Regiones Noreste, Centro, Litoral Sur, Sureste y Litoral Norte y al Departamento Financiero-Contable. Cumplido, pase por su orden a la Oficina Jurídica Notarial para las firmas de los Contratos correspondientes y a la Gerencia de Programas con Financiamiento Externo.-----

---POR EL DIRECTORIO:

Ing. Milton Machado
Presidente

Dr. Gustavo Pérez Vilche
Secretario General

ANEXO XII. Organigrama en detalle de UGD

<i>Repartición</i>	<i>Cargo</i>	<i>Número</i>
DIRECTORIO		
	Director	3
GERENCIA GENERAL		
	Gerente General	1
	Secretaría de Dirección	1
	Telefonista	1
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN		
	Gerente de Administración	1
Contabilidad y Finanzas		
	Jefe Técnico de Administración	1
	Encargado Administrativo	1
	Asistente Administrativo	1
Tesorería		
	Encargado Administrativo	1
Compras y Licitaciones		
	Encargado Administrativo	1
	Asistente Administrativo	2
Recursos Humanos y Servicios Generales		
	Encargado Administrativo	1
	Asistente Administrativo	1
DEPARTAMENTO COMERCIAL		
	Gerente Comercial	1
Facturación		
	Encargado Administrativo	2
Recaudación		
	Supervisor Comercial	1
	Asistente de Recaudación	1
Inspecciones		
	Supervisor Comercial	1
	Inspectores Comerciales	2
	Oficial	1
	Peón	1
Atención al Cliente		
	Supervisor Comercial	5
	Encargado Comercial	1
	Asistente Comercial	9
	Telefonista	3
	Asistente de Recaudación	3
	Inspector Comercial	1
DEPARTAMENTO DE OPERACIONES		
	Gerente de Operaciones	1
Redes		
	Gerente de Redes	1
	Asistente Técnico	4
Zona Este		
	Supervisor General de Redes	1

	Encargado Líneas Aducción y Maldonado	1
	Encargado Zona Norte 2do. San Carlos	1
	Oficial Especializado	3
	Medio Oficial	2
	Oficial Albañil	1
	Oficial Maquinista	1
	Oficial	4
	Peón Especializado	3
	Peón	6
Zona Oeste		
	Jefe División Zona Oeste	1
	Asistente Técnico	2
	Oficial	2
	Peón Especializado	1
	Oficial Especializado	1
	Oficial	3
	Peón Especializado	1
	Peón	4
SANEAMIENTO		
	Supervisor de Saneamiento	1
	Operador Desobstructor	6
PLANTAS		
	Gerente de Plantas	1
	Supervisor de Plantas	3
	Jefe de Turno	4
	Operador de Planta	34
	Peón	7
	Oficial de Mantenimiento General	1
MANTENIMIENTO		
	Supervisor de Mantenimiento	1
	Asistente Técnico	1
	Encargado Especializado de Mantenimiento	1
	Oficial	5
	Peón	2
INGENIERÍA		
	Gerente de Ingeniería	1
	Jefe Técnico Profesional	1
	Supervisor de Operaciones Técnicas	1
	Jefe de División Ingeniería	1
	Encargado Administrativo	1
	Asistente Técnico	2
LABORATORIO		
	Jefe de Laboratorio / Jefes Técnicos	2
	Asistente de Laboratorio	2
	Muestreador	1

ANEXO XIII. Operadores privados y sociales de servicios de agua actualmente en el departamento de Canelones - Lista exhaustiva confeccionada por URSEA

Operador	Localidad
<i>Carlos Aparicio</i>	Santa Ana
<i>Comisión Pro Fomento Balneario Santa Rosa</i>	Fortín de Santa Rosa
<i>Cooperativa de Agua Cuchilla Alta - CADECA</i>	Cuchilla Alta
<i>Hidrotuna Cooperativa de Consumo</i>	La Tuna
<i>Nueva Tuna</i>	La Tuna
<i>Unión de Vecinos COOPAGUA</i>	La Tuna – Los Titanes
