

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

**La incorporación de la sociedad en la
gestión del agua**

Anibal Ríos Páez
Tutora: Carmen Midaglia

2008

Introducción	3
Las preguntas primarias y orientadoras.....	5
Bienes Públicos y Servicios Públicos de Agua y Saneamiento	7
Breve historia de Uruguay.....	7
La relación entre el Mercado y los Servicios de Agua y Saneamiento.....	9
Marco de Referencia	10
La Gobernancia.....	12
El modelo Jerárquico.....	14
El modelo de Mercado.....	15
La transformación del Estado.....	15
El modelo de redes.....	20
Las funciones de las redes.....	22
Las Redes: una forma específica de gobernancia.....	23
El Estudio del caso uruguayo:	
La incorporación de la sociedad en la Gestión del Agua	23
Breve periplo de provisión y propiedad de los recursos hídricos nacionales.....	25
El tema y la agenda política.....	25
Las modificaciones constitucionales para una nueva forma de gestión del agua	28
Diseño Institucional.....	30
El funcionamiento de los espacios formales.....	32
El Proyecto de la Política de Aguas	35
La Matriz Institucional.....	38
Los aprendizajes políticos y la Matriz Institucional.....	39
Consideraciones finales	40
Bibliografía	46

“La incorporación de la sociedad en la Gestión del Agua”

Introducción.

En octubre de 2004 junto con las elecciones nacionales se realizó un plebiscito y se aprobó una reforma constitucional en relación a la administración de los recursos hídricos.

La llamada “Reforma del Agua” introdujo cambios políticos significativos en la legislación sobre la propiedad de los recursos hídricos, la provisión de los servicios de Agua y Saneamiento y la participación de la sociedad y de los usuarios.

En este marco, el tema de la monografía es la incorporación de la sociedad civil en la gestión del agua.

Conocer las formas de instrumentación de la mencionada reforma y las modificaciones en la gestión, permiten identificar la potencial instalación de una nueva forma de conducción política en el área de los recursos hídricos así como las modalidades de relación predominantes en el marco de políticas públicas estratégicas, entre la sociedad y la Administración Pública. Estos temas son relevantes analítica y políticamente en la medida que pueden transformarse en indicadores o “proxy” de cambios sustantivos en las opciones y formatos de instrumentación de políticas públicas.

El contenido de la Reforma es amplio pero básicamente se establecen dos puntos clave que inciden directamente en la capacidad que tiene el Estado en el área de los Servicios Públicos de Agua y Saneamiento y permite la participación de la sociedad en la elaboración de las políticas públicas.

El primer punto, es la re-estatización de los Servicios Públicos y la declaración de la propiedad pública de los recursos hídricos; y el otro punto, es incluir en la Constitución

la participación de la sociedad civil y de los usuarios en la gestión, planificación y control de los recursos hídricos.

Han transcurrido tres años y hubo importantes avances quedan por delante las transformaciones que vayan consolidando el modelo de gestión.

Se podría suponer que bastó con la aprobación de las modificaciones formales para que la sociedad se incorpore a un nuevo modelo de conducción política.

Sin embargo, la definición de nuevas funciones públicas que involucran a la sociedad es un proceso eminentemente político, el que no se desarrolla inmediatamente ni en forma automática.

En Uruguay, el Estado ha ocupado un lugar importante en el manejo de los bienes públicos¹ destacándose la Matriz Estado-Céntrica en la elaboración y administración de las políticas públicas.

La importancia que tiene la provisión de los servicios de Agua y Saneamiento no se limita solamente al abastecimiento a la población y a los usuarios, sino que también refiere a la capacidad política de manejar y disponer de la propiedad de los recursos hídricos en su conjunto. De ahí se deriva el rol político estratégico que adquieren quién o quienes se encargan de esta función pública.

Las definiciones económicas en torno al manejo de este bien tienen importantes consecuencias en su papel futuro en tanto insumo para el desarrollo nacional. Hay actividades productivas que están relacionadas directa o indirectamente con las políticas de agua, por ejemplo la forestación o la producción de arroz entre otros.

Para un desarrollo sustentable es imprescindible tener una visión de conjunto que considere las necesidades de la sociedad y los distintos agentes de la economía.

Dicho con otras palabras, quien presta los Servicios Públicos comercializa el agua como materia prima y en consecuencia el manejo del conjunto de los recursos hídricos, sus acciones no son neutras, por el contrario, tienen serias posibilidades de incidir en la conservación de este bien.

¹ En el trabajo se entiende por bienes públicos a aquellos bienes que se caracterizan por generar externalidades positivas o negativas las cuales pueden beneficiar o perjudicar a la población y a la producción.

Entonces cuando el Estado transfiere los Servicios Públicos está traspasando al Mercado y/o a la sociedad civil mucho más que la tarea de prestar un servicio de agua.

Durante la década de los noventa el Estado fue trasladando la provisión de los servicios de Agua y Saneamiento al Mercado en el Departamento de Maldonado y se hicieron cargo dos empresas privadas: Aguas de la Costa y URAGUA².

El pasaje de las funciones públicas a estas empresas privadas significó otorgar la capacidad de gestionar los recursos hídricos³ y tuvieron el espacio suficiente para tomar sus decisiones y así poder desarrollar sus planes de negocios.

Otro caso, de cierta naturaleza similar, aunque con serias diferencias del anteriormente planteado, refiere al manejo del servicio en el Departamento de Canelones. En esta ocasión, el estado no operaba como agente proveedor y una serie de actores de la sociedad, específicamente, cooperativas y empresas, asumieron en parte ese rol estatal.

En líneas generales, en base a las situaciones enunciadas, resulta evidente que el Estado deja de ocupar el centro de la conducción política en el área de los servicios públicos de Agua y Saneamiento y de los recursos hídricos que estaban vinculados.

Las preguntas primarias y orientadoras

Una vez que fueron hechas las modificaciones en la Constitución surgen una serie de preguntas de corte politológico, relativa a: ¿Cómo se está incorporando la sociedad a la gestión del agua?; ¿Quiénes son los principales actores? y ¿En qué ámbito de la Administración Pública se localizan y/o se realizan los intercambios entre los agentes públicos y privados?

En la medida que la reforma Constitucional antes enunciada habilita a que los actores sociales y políticos participen en la elaboración de las políticas públicas vale la pena

² Una particularidad de esta experiencia privatizadora es que las empresas se comprometían a realizar inversiones en los servicios de saneamiento pero sin embargo el Estado ya había hecho la mayoría.

³ Sin embargo, el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente se encargaba de controlar la calidad del agua a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) Y la Dirección Nacional de Hidrografía en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) se encargaba de administrar la cantidad de agua y de habilitar y controlar la extracción de aguas subacuáticas.

indicar, complementando la pregunta anterior, ¿Cuáles son los esos espacios? y ¿Cómo están funcionando?

El Estado se está adaptando para que la sociedad pase a formar parte de las Instituciones Políticas. El recorrido por el que se está transitando no parece estar exento de dificultades y en correr del presente trabajo se irán presentando los principales obstáculos que enfrenta la incorporación de actores sociales en la gestión de agua.

Interesa señalar, que en la instancia pos reforma aparece una sociedad que se expresa, con más fuerza, que debate desde una tribuna legitimada por la ciudadanía; y que pretende tener lugar en la elaboración de las políticas públicas. Los actores sociales involucrados en el proceso de reforma, parecen intentar ubicarse al lado del Estado en la conducción de las políticas de agua aunque no se encuentren en situación de igualdad política –presión, capacidad de decisión, etc.- en relación a los representantes públicos.

La investigación es de corte analítica exploratoria, caracteriza un proceso político y presenta como se perfila un modo de conducción de los recursos hídricos.

El análisis se centra en la relación que hay entre las modificaciones en la Constitución y la incorporación de la sociedad en un nuevo modelo de gestión; se procura indagar si los cambios que se han introducido han dado paso a un modelo de conducción política de Redes en el área de los recursos hídricos.

La nueva forma de gestión promovida introduce un cambio en la relación entre la Administración Pública y la sociedad, y además pretende institucionalizar el control social. Una de las principales consecuencias en clave de políticas públicas podría referirse a la construcción de un modelo de conducción en esta arena específica en términos de Redes.

Interesa mencionar, para cerrar esta introducción, que las fuentes de información en las que se respaldó este trabajo fueron de carácter primario y secundario. En relación a las primeras, se analizaron el conjunto de decretos, documentos y nuevo marco normativo en relación al agua. Respecto a los datos de carácter primario, se llevaron a cabo un conjunto de entrevistas semi-estructuradas a representantes de actores sociales involucrados en la defensa del agua; a parlamentarios; a autoridades del servicio público relativo a este bien. (ver el detalle de fuente de información en anexo)

Bienes Públicos y Servicios Públicos de Agua y Saneamiento.

(i) Breve historia de Uruguay.

La importancia que tienen los Servicios Públicos de Agua y Saneamiento no terminan en la provisión y el ingreso que reporta prestar los servicios; sino que empiezan según quien es el agente público o privado que se encargue del suministro.

El Estado o el Mercado adquieren la capacidad de manejar un recurso estratégico para el desarrollo económico y humano.

Las actividades productivas de ganadería y agricultura están estrechamente vinculadas con las formas en las que se manejen los recursos de agua.

El desarrollo de prácticas que no conservan el agua depredando la materia prima que constituye el agua o la falta de precaución respecto a la contaminación incide en la producción.

Bajo una concepción humana y económicamente sustentable el agua, territorio y ambiente son considerados elementos indivisibles para el desarrollo de cualquier sociedad.

En la historia de Uruguay hubo tres experiencias en el manejo del Bien Público y en la provisión de los Servicios Públicos de Agua y Saneamiento.

En cada una de ellas participó primero el Mercado, luego el Estado y después hubo una fórmula mixta porque el Mercado se encargaba de prestar los servicios en el Departamento de Maldonado y el Estado en el resto del país.

Actualmente estamos en una cuarta experiencia y apunta a la consolidación de un monopolio público en los Servicios de Agua y Saneamiento.

En 1867 la empresa privada integrada por los comerciantes y financistas: Lezica, Lanús & Fynn se ocupó de prestar el Servicio Público.

El Estado hizo la concesión de los Servicios ya que no contaba con los recursos suficientes para realizar las inversiones.

En esta primera etapa la empresa uruguaya contó con el manejo de Aguas Corrientes reducto de agua dulce ubicada en la cuenca de Santa Lucía para abastecer a la ciudad de Montevideo.

En 1871 terminadas las obras se inauguró en Montevideo el servicio de Aguas Corrientes.

Desde los comienzos se plantearon proyectos de expropiación del servicio, los que por diversas razones fueron desechados, sin desconocer la importancia del control nacional sobre el abastecimiento del agua potable⁴.

Desde un punto de vista político lo que estaba en juego era la capacidad que no tenía el Estado, sumándose a esto la posterior falta de soberanía en el área de los Servicios de Agua y Saneamiento.

En Montevideo desde 1856 y hasta 1916 una empresa privada se encargó de administrar la red de cloacas.

Luego, dicha red pasó a estar en manos de la Intendencia Municipal de Montevideo hasta la actualidad.

En el año 1879 la concesión del Servicio de Agua y Saneamiento pasa a manos de la empresa inglesa The Montevideo Waterworks Co.

El gobierno para atender las necesidades en el interior del país crea en 1907 la Dirección de Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas.

La centralidad del Estado comienza en 1952 con la creación de la Administración de Obras Sanitarias del Estado (O. S. E.)

Aunque la llegada del Estado al primer plano vino precedida por una situación especial dado que la empresa inglesa se estaba desempeñando bien pero la coyuntura de la segunda guerra hizo problemática la relación entre Uruguay e Inglaterra.

En ese momento Inglaterra había contraído una deuda con Uruguay y como forma de pago negoció y acordó que el Estado uruguayo sería el nuevo propietario de la Compañía de Aguas Corrientes.

Institucionalmente OSE surge en década del 50' de la fusión de la Compañía de Aguas Corrientes y la Dirección de Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas –MOP-⁵. En ese período la Administración de OSE era un Servicio Descentralizado tutelado por

⁴ Documento resumen de la historia de OSE.

⁵ En la misma ley se establecen los cometidos de la OSE. Consultar Anexo: N° 6.

Ministerio de Obras Públicas que posteriormente, recién en los años 90' pasa a estar vinculada al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

Actualmente, luego de la reforma constitucional del 2004, el Marco Institucional del sector de agua y saneamiento pasa a estar compuesto por la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (DINASA-MVOTMA), la URSEA y la OSE.

La DINASA-MVOTMA se encarga de la elaboración de las políticas públicas en el sector.

La URSEA es un organismo público que realiza el control de los servicios y la regulación.

Por su parte, OSE está a cargo del suministro de agua potable en todo el país y servicio de saneamiento; excepto en Montevideo en donde la Intendencia Municipal de Montevideo es quien lo presta.

(ii) La relación entre el Mercado y los Servicios de Agua y Saneamiento.

Las experiencias internacionales y nacionales tienden a mostrar que las propias características de los Servicios de Agua y Saneamiento favorecen a que este bien no se encuentre sujeto a la libre competencia en un mismo territorio. En oportunidades, cuando el mercado opera, tiende a buscar “nichos” en donde poder prestar el servicio y obtener rentabilidad. Por esta razón, el mayor interés se concentra en las zonas con alto nivel de consumo y poder de compra; pero además se buscan aquellos lugares en los que las inversiones en infraestructura a realizar sean mínimas.

El negocio consiste esencialmente en prestar los Servicios Públicos de Agua porque en definitiva en algunos lugares, como en Uruguay, se constituye en una materia prima abundante, y la acción empresarial se traduce en proveer el servicio utilizando la red de agua potable existente y facturar por dicha provisión.

La mala cara del negocio son las inversiones en Saneamiento e infraestructura que tienen que hacer las empresas privadas y el tiempo, ya que el retorno del capital requiere de un mediano y/o largo plazo.

Una solución que se utilizó en los lugares en los que el mercado es un agente prioritario o complementario en la gestión del servicio, refiere a cobrar altas tarifas y así facilitar el reintegro de los recursos que se invirtieron.

El caso uruguayo, específicamente, el de Maldonado se asemeja a la alternativa de negocio antes enunciada; con una particularidad que una porción de la infraestructura ya estaba realizada, y el papel del Mercado tendió a concentrarse en la fijación de las tarifas para realizar y/complementar futuras obras. Interesa mencionar, que estas obras proyectadas no se realizaron, y la empresa privada alegó como principal motivo de incumplimiento en este plano la crisis económica que atravesó Uruguay en el 2002 y que le afectó seriamente sus planes de negocios.

Marco de Referencia

Cuando se estudia la incorporación de la sociedad formando parte de la gestión pública se alude al conjunto de ciudadanos que tienen la oportunidad de ejercer sus derechos y que participan de la cosa pública.

A través de distintos arreglos institucionales los ciudadanos se ubican en distintos puntos de la Administración Pública y desde ahí participan en la elaboración de políticas públicas.

Estos arreglos institucionales son la codificación del control social que se reserva para sí la ciudadanía y es una de las formas que tiene la misma de someter a control político el ejercicio del poder que tiene la Administración Pública sobre la sociedad.

En este marco, presento el concepto de responsabilización por el control social (Nuria Cunill⁶); la responsabilización contiene más connotaciones que la referencia a la “*accountability*”.

Entendiendo por “*accountability*” la rendición de cuentas que el gobierno y la Administración Pública hacen ante la ciudadanía.

La “*accountability*” consiste en la rendición de cuentas sobre los actos que ya fueron realizados por la Administración Pública y el gobierno.

En una sociedad democrática, las autoridades tienen la obligación y la necesidad de legitimar la forma en que están ejerciendo el poder en nombre de los ciudadanos.

⁶ El documento lleva el mismo nombre: Responsabilización por el control social pero el mismo se encuentra en Prensa, por lo tanto es la única referencia que se posee.

Entonces la condición para que la “rendición de cuentas” sea democrática es que “...no basta con que derive de fuentes legítimas, sino que es preciso que su propio ejercicio sea también legítimo (...) de la posibilidad de su justificación y subsecuente contestación por otros...” (Nuria Cunill Grau, p. 1)

Pero se establece una distinción entre la responsabilización y el control social; el control, en sí supone interferir en la manera en que el poder es ejercido, mientras que la responsabilización obliga, solamente a que las acciones y decisiones sean justificadas ante la ciudadanía.

Entonces, para que los gobiernos y la Administración Pública desarrollen su responsabilidad es necesario que comuniquen lo que han hecho y por qué lo han hecho. Cuando esto no ocurre la ciudadanía tiene un papel secundario porque tiene conocimiento de las cosas cuando ya fueron hechas y no participa de la toma de decisiones, no obstante es políticamente significativo la distribución de información sobre el tipo y ejercicio de la gestión en la arena pública de referencia.

Entonces surge la siguiente pregunta: El control sobre la responsabilización sólo se puede hacer después que se toman las decisiones o también se puede hacer antes (ex – ante)

A continuación se presentan dos corrientes que se pronuncian sobre ésta cuestión. Por un lado, hay una corriente (Manin, et alj, 1999; Dunn, J., 1999 en Cunill Grau, N.) que establece una distinción entre “*accountability*” y “*responsiveness*”.

La “rendición de cuentas” supone la posibilidad que tiene la ciudadanía de aplicar sanciones directamente.

Los gobiernos son “responsives” si adoptan las políticas señaladas como preferidas por los ciudadanos.

La responsabilización (a través de la “*accountability*”) supone una relación entre los resultados y sanciones (directas) mientras que la “responsividad” es una relación entre señales y políticas (Manin et. Al, 1999: 7 – 10 en Cunill Grau, p. 2)

Sin embargo, puede haber otra concepción de la *accountability* que comprende las acciones y decisiones pasadas pero también las futuras y puede haber un control ex – ante; y en definitiva distintos tipos de sanciones, sanciones directas o indirectas.

En la búsqueda de una mediación teórica entre la nueva forma de control social y las capacidades de conducción política se establece un nexo conceptual entre la gestión y sus consecuencias políticas, recurriendo los enfoques o modelos de Gobernanca.

La gestión introduce un cambio en la relación que hay entre la Administración Pública⁷ y la sociedad y esto tiene consecuencias en el modelo de conducción.

Se está insinuando la construcción de un modelo aparentemente de Redes pero que no abandona las principales características del Estado Jerárquico.

Ahí se centran las consideraciones finales, se parte de las características de la gestión y su relación con los modelos de Gobernanca.

En nuestro caso tenemos dos niveles de gestión bien diferenciados y de significado político distintos.

En un nivel macro de alcance nacional la participación en la gestión está centrada en la elaboración de las políticas de aguas.

En este nivel la Administración Pública tiene la capacidad de prestar los Servicios Públicos y de conducir estratégicamente los recursos hídricos e incidir directa o indirectamente sobre un conjunto de Bienes Públicos.

Mientras que a un nivel micro, en las localidades que están definidas por las Cuencas, la gestión está más vinculada a la coordinación de un uso sustentable de los recursos de agua, ambiente y territorio.

En este nivel se busca solucionar las demandas sociales y los conflictos concretos que es probable que surjan entre los usuarios, las organizaciones sociales, los habitantes y la Administración Pública.

Bajo ciertos parámetros políticos estas funciones que buscan conciliar las demandas y los conflictos a través de la gestión, planificación y control social se asemejan más a la gobernabilidad que a los modelos de Gobernanca.

Sin embargo, se debe comprender que este nivel micro es la otra dimensión de la forma de gestión y en consecuencia de una forma específica de Gobernanca.

En síntesis, estos dos niveles se analizan por separado pero son dos dimensiones que componen un mismo modelo de conducción de los recursos hídricos.

⁷ Un control institucionalizado desde el Estado (Cunill, N., p. 11-12)

La incorporación de la sociedad en la gestión es un mecanismo de control social sobre la Administración Pública porque garantiza estar presente en el proceso de elaboración de las políticas.

Ahora la ciudadanía tiene la posibilidad de formar parte de la elaboración de las políticas. Siguiendo a Nuria Cunill, veamos: ¿Quiénes son los que ejercen el control social?; ¿con qué recursos cuentan?; ¿en dónde se ubica la participación ciudadana? y ¿cómo está funcionando?

Por otra parte, se suma que deben considerarse las características que tiene la nueva forma de relacionarse entre la sociedad y la Administración Pública Estatal.

En definitiva: Teórica y analíticamente cuando la ciudadanía ejerce el poder de gestionar, planificar y controlar las políticas de aguas está ejerciendo una ciudadanía activa acortando la distancia que hay entre la sociedad y el Estado.

La Reforma del Agua introdujo mecanismos de control social porque se entendía que no era suficiente esperar implementaran las políticas públicas para la rendición de cuentas. Simultáneamente a las elecciones nacionales en octubre de 2004 se plebiscito la Reforma del Agua.

La ciudadanía aprobó la Reforma del Agua con una votación próxima al 65 % del total de los votos.

En el texto que se voto estaba previsto el monopolio estatal en el área de los Servicios Públicos; y también se aprobó que la sociedad pasara a formar parte de la gestión, planificación y control de los recursos hídricos.

En este marco se inscribe la incorporación de la sociedad en la gestión de los recursos hídricos; y se destacan tres dimensiones para el análisis: los puntos decisorios en la Administración Pública; la interacción entre los actores sociales y políticos; y por último el análisis de los dos niveles: el local-micro y el macro de carácter nacional, ambos asociados a la conducción política de Bienes y Servicios Públicos.

(i) La Gobernancia.

En primera instancia se presenta la definición teórica de la Gobernancia y sus tres modelos de conducción política.

Una aproximación a la definición de la Gobernancia es la siguiente: “*...La capacidad de las sociedades humanas de proporcionarse sistemas de representación,*

instituciones, procesos, y cuerpos sociales, para autogestionarse en un movimiento voluntario...” (Calame y Talmant, 1997, p. 19 en Narbondo y Ramos, 2001, p. 129)

Algunos de los conceptos que están presentes en la definición se refieren a las capacidades que tienen las sociedades de adaptarse a los cambios.

En el desarrollo histórico de la humanidad el Estado ha sido el modelo más acabado de conducción a través de distintas formas; él también ha cumplido las funciones de construcción y consolidación de los países, a través de distintos mecanismos de integración social y política.

En la Gobernancia está presente una cuestión muy importante y es la siguiente: quién y cómo se lleva adelante la conducción de la sociedad; estas dos preguntas son básicas porque introducen la centralidad que tienen la política y el poder.

Las diferencias entre la Gobernancia y la gobernabilidad es que: *“...la gobernabilidad son las capacidades para resolver las demandas de la sociedad y para definir e implementar las políticas. Mientras que la gobernancia es un concepto más amplio. Se sitúa en la perspectiva de que existen otros mecanismos y actores que compiten con el gobierno central en la provisión de bienes y servicios públicos, así como para canalizar y responder a las necesidades sociales...”* (Rhodes, 1999 en Narbondo y Ramos, 128)

Este problema de Gobernancia intenta trabajar la problemática de las capacidades en su conjunto la sociedad y el Estado, de coordinar y dar coherencia a las acciones colectivas, en un contexto donde ya no hay un centro único y monopólico (Narbondo y Ramos, 2001)

Al ser las tareas de proporcionar bienes y servicios públicos una misión central, no resulta neutro quién lo haga y cómo lo haga. El resultado de las actividades beneficia o perjudica a la población en su conjunto.

Por último, para cumplir con las funciones de coordinar y articular las necesidades de la sociedad en forma satisfactoria hay tres modelos: el Jerárquico-Burocrático, el Mercado y el modelo de Redes.

Ahora bien, según Renate Mayntz (2001) la Gobernancia es utilizada en la “gobernanza moderna para indicar un nuevo modo de gobernar ya que es *“(..) una forma más cooperativa de gobernar, diferente del viejo modelo jerárquico (...) En la governance moderna, las instituciones estatales y no estatales, actores públicos y privados,*

participan y a menudo cooperan en la formulación e implementación de las políticas públicas. La estructura de la governance moderna no se caracteriza por la jerarquía sino por actores corporativos autónomos (...)⁸

En un principio el debate sobre la Gobernancia comenzó cuando la conducción jerárquica del Estado fue perdiendo su predominio en la conducción y en la realización de las funciones y en los servicios públicos. El centro de elaboración de las políticas públicas se fue desplazando del Estado al Mercado y a la sociedad –o a las redes-

En el fondo de este planteo subyace el debate sobre la Gobernancia y la profunda transformación del Estado en su estructura, organización, sus lógicas de gestión, una nueva forma de relacionamiento con la sociedad y la economía; que repercutió en sus recursos de poder y en sus bases de legitimación (Narbondo y Ramos, 2001)

Estos cuestionamientos tienen diversas fuentes:

- la internacionalización y desregulación de los mercados.
- la creación de mercados comunes regionales y debilitamiento del monopolio del Estado-nación.
- aumento del déficit fiscal y del endeudamiento interno y externo y presiones para reducir el tamaño y el costo del Estado.
- descontento generalizado con el sector público, percepción ciudadana de a ineficiencia del sector público.
- cambios en las expectativas y las demandas de la ciudadanía, tendencias individualistas y pos-materialistas, presiones por servicios públicos hechos a la medida de las diversidades que cuestionan la homogeneidad y la falta de libertad de las diversidades.
- presiones democratizadoras.
- cambio de paradigma: Estado de bienestar al neo-liberalismo y la nueva derecha- cambios en el modelo de análisis de la Administración Pública al Public Choice y el Managerialism.
- mayor poder e importancia de los gobiernos locales, subnacionales.
- cambios tecnológicos.
- creciente importancia de las organizaciones sociales y no estatales y cambios internos y externos al propio Estado; que cuestionan seriamente la capacidad del Estado de

⁸ Mayntz, Renate (2001): “El Estado y la sociedad civil en la moderna governance”. Ponencia presentada en VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, Noviembre de 2001.

conservar el monopolio de la conducción en función de los intereses colectivos de la sociedad (Narbono y Ramos, 2001, p. 126-127)

(ii) El modelo Jerárquico.

Las características del Modelo Jerárquico son las típicas de la Administración Pública tradicional:

Una jerarquía de autoridad fijada con precisión;

Un sistema vertical y fijo de líneas de comunicación;

Una división del trabajo reglamentado de acuerdo a la especialización;

Un sistema de reglas y procedimientos que fija los derechos y obligaciones de los miembros de la organización;

Un sistema definido de procedimientos administrativos para la realización de tareas (Mayntz, 1985 en Narbono y Ramos, 2001, p. 146)

En el modelo Jerárquico la burocracia juega un papel central en la ejecución de las políticas.

Pero lo más relevante es que los actores políticos, quienes a su vez forman parte del sistema político y del gobierno, son los encargados de definir las políticas públicas.

Ahora bien, es necesario matizar la centralidad que tienen los políticos en la elaboración de las políticas ya que también participan actores sociales y económicos.

Sin embargo, en última instancia es el Estado y los gobiernos quienes se encargan de llevar adelante las políticas públicas; por estas y otras razones es que se han desarrollado distintos estudios con el objetivo de capturar los acontecimientos que le permiten mantener al Estado cierta distancia de la sociedad en la elaboración y en la implementación de las políticas.

(iii) El modelo de Mercado.

Una alternativa al modelo Jerárquico es el Mercado y supone la incorporación de la lógica privada a la actividad pública.

Se utilizan ciertos mecanismos del mercado, los cuales permiten reproducir su capacidad y su desempeño en la economía.

Una vez que se transfieren las funciones que realiza el Estado al mercado, éste puede decidir cómo se manejan y cómo se suministran los bienes públicos a la sociedad.

Esta capacidad de decisión es amplia porque la provisión de los servicios está sujeta a los resultados más que a los procedimientos y los procesos.

La lógica de mercado se sustenta en la capacidad que tiene el mismo para asignar correctamente los recursos en relación a las necesidades e incorpora el concepto de eficacia, es decir, que actúa en lugares precisos y de la manera más apropiada.

Para que el mercado pueda actuar libremente es necesario cambiar su relación con el Estado y con la sociedad.

(iv) La transformación del Estado.

Las reformas en el Estado que están inspiradas bajo el paradigma de la Nueva Gerencia Pública son implementadas mediante las des-regulaciones, las tercerizaciones y las privatizaciones de los servicios públicos.

Desde este enfoque, el Estado adolece de muchos defectos que le impiden cumplir con algunas de sus tareas y se propone que se incorporen en la administración pública criterios gerenciales provenientes de la Nueva Gerencia Pública.

Algunos de los mecanismos son los contratos entre el Estado y las empresas privadas, en donde se separan los objetivos del gobierno y el control por resultados regulando la provisión de los servicios.

Cambios al interior del Estado, tales como la flexibilización del personal que trabaja dentro de la organización pública. Se busca que aumente su rendimiento a través de premios, incentivos y castigos según su desempeño.

Por otra parte, se propone terminar con la inamovilidad de los funcionarios públicos para que esto permita a los gerentes contratar nuevos empleados y se prevé la utilización de contratos a término.

La posibilidad de contratar puestos de alta gerencia provistos por el sector privado y no seguir atado a los funcionarios de carrera.

Las propuestas de cambio en la gestión de personal del Estado terminan con el sistema de mérito; en donde se establecen las siguientes características:

- Nombramientos en base a exámenes competitivos;
- Imposición de restricciones a la movilidad arbitraria;
- Garantía y exigencia de neutralidad política;
- Cuerpo regulatorio independiente (la Comisión de Servicio Civil o equivalente) que asegura los ítems anteriores;
- Posiciones establecidas centralmente y clasificadas por grados;

-Salario y pensión determinados por su grado o rango más que por el trabajo que efectivamente realizan;

-Impedimentos (en muchos casos) para la entrada lateral al servicio desde el exterior en los escalafones superiores.

Horn, citado por Prats y Catalá (1998) en Narbondo y Ramos (2001)

Estos cambios en la administración pública implican mucho más que reformas en el Estado porque suponen profundas transformaciones en sus capacidades para elaborar políticas públicas.

La desregulación de ciertas áreas del Estado y la reorganización de dependencias de la Administración Central que pasan a ser unidades autónomas para competir con otras empresas son algunos de los cambios propuestos en el control de la gestión por resultados.

En primer lugar, es imprescindible que se abran las puertas al capital privado para la provisión de los servicios públicos.

Esto representa cambios en las relaciones que mantenían los usuarios con las empresas públicas porque ahora los usuarios son considerados como consumidores de bienes y servicios públicos. En estas condiciones las empresas desarrollan sus políticas para que los consumidores accedan a los servicios en función de su “poder de compra”.

Esto nos lleva a otro problema cuando se incorpora la lógica del mercado en los servicios públicos no produce el mismo tipo de efectos de transparencia, libertad de elección y capacidad de sanción que hay en la actividad privada.

En el mercado la orientación por la eficiencia es un mecanismo perfectamente transparente porque quien no logra ser eficiente es castigado y quiebra.

Se supone que si el Estado permite el ingreso a las empresas en régimen de libre competencia, estas se esforzaran por brindar un buen servicio a bajo costo y entonces los consumidores estarán en mejores condiciones de poder elegir.

Estas modificaciones implican que el Estado abandone su carácter monopólico en distintas áreas de la economía.

Un punto de controversia es la consideración del usuario como consumidor: “...*es problemático la identificación del usuario de los servicios públicos, con el consumidor y no con el ciudadano...*” porque el mercado no se orienta hacia la

igualdad sino a la capacidad que tengan las personas según su “poder de compra” (Narbondo y Ramos, 2001)

En los servicios públicos, el castigo no es automático, la sanción está necesariamente mediatizada por una decisión política. En el mercado la “accountability” (rendición de cuentas) es clara mientras que en los servicios públicos no es así, porque en el mercado el criterio de medida es cuantificable y es carente de ambigüedades.

El problema es que los servicios públicos no se limitan al cumplimiento de un solo objetivo central (fácil de reducir a un criterio cuantitativo) y por lo tanto el control de resultados cuantificable deja en la sombras el éxito o el fracaso de todos los demás valores implicados en los servicios públicos y en la política en general.

La sociedad pierde el control democrático y baja su capacidad de hacer sentir su “voz” sobre cómo se están haciendo las cosas.

Es oportuno decir que la capacidad de conducción que tiene el Estado disminuye, el manejo de los bienes públicos y en su propia estructura administrativa, cuando se modifican las características de los servicios públicos.

Al producirse estas transformaciones al Mercado el Estado pierde coherencia para llevar adelante sus políticas, ahora necesita articular las acciones con el Mercado para poder cumplir con sus objetivos y esto no es fácil porque los intereses públicos y privados no son necesariamente los mismos.

A mi juicio, la transferencia al mercado de las funciones del Estado implica ceder posiciones estratégicas para el desarrollo de la sociedad.

Pero el modelo de Mercado no es la única alternativa porque también existe la posibilidad de que los bienes y servicios públicos sean gestionados y conducidos políticamente por la sociedad junto al Estado y dicho modelo es el modelo de Redes.

(v) El modelo de redes.

A continuación, se presenta el primer uso que se hace del concepto de Redes en una dimensión que supera el fenómeno estrictamente de la incorporación social, pero que permite comprender los alcances que tiene la participación de la sociedad en la gestión de los Bienes y de los Servicios Públicos.

Cuando se parte de la “Escuela de la Gobernación” se concibe a los Policy Networks” (Política de Redes) como una forma específica de Gobernación; ésta es una forma específica de interacción pública-privada en la política pública basada en la

coordinación no jerárquica opuesta al mercado y al modelo burocrático-jerárquico (Börzell, Tanja A.⁹)

El modelo de redes es una forma de conducción social en la interacción entre actores públicos y privados¹⁰

Este planteo subraya dos aspectos claves que diferencian al modelo de Redes del modelo Jerárquico, porque en primer lugar, la relación que hay entre los distintos actores es la negociación y no la imposición del Estado; y en segundo lugar, la coordinación supone el fin de las relaciones verticales para convertirse en relaciones horizontales que favorezcan la negociación.

Siguiendo a Börzell: los “policy networks” son una forma específica de gobernación y se presentan dos aplicaciones del término y concepto de “policy networks”. Un concepto analítico o modelo (disciplina de análisis de políticas) y otro una nueva forma de hacer política, y son las relaciones de actores estructurales en la elaboración de políticas.

Desde esta visión los actores-miembros de una red están unidos en busca de un mismo objetivo y durante el desarrollo de la elaboración política intercambian sus recursos.

Por lo tanto, a través del análisis y el estudio de estas relaciones se comprende el comportamiento de los actores: por qué y cómo actúan los actores políticos y sociales.

Por último, Börzell señala citando a Kenis y Schneider, 1991, p.4 que el análisis del “policy network” no sustituye la explicación teórica: “...*El análisis de redes no es teoría, en sentido estricto, pero es más que una caja de herramientas para describir y medir las relaciones y las características estructurales...*”

Asimismo, se concede mayor poder explicativo para su uso en análisis político y se sostiene que: “...*El concepto de redes como relaciones inter-organizacionales se centra en la estructura y procesos a través de los cuales la hechura de políticas públicas conjunta se organiza...*” (Kenis y Schneider 1991; Kooiman 1993; Mayntz 1994 en Börzell)

⁹ Documento de Trabajo en Taller: Estado, Sociedad y Políticas Públicas. Prof. Cristina Zurbriggen. FCS – U de la R (2001-2002) o <http://beneca.uab.es/antropologia/redes/enlinea/policynet.pdf>

¹⁰ Algunos actores son los siguientes: sindicatos, empresas, ong s, gobiernos locales, autoridades representativas nacionales, locales, regionales, grupos comunitarios, etc. (Hirst, 1999 en Narbondo y Ramos, 2001, p. 137)

La otra aplicación del concepto de Política Redes, para Renate Mayntz (1994): “La noción de “Policy networks” no representa tanto una perspectiva analítica nueva, sino señales de un cambio real en la estructura de la política” (Maynz, 1994: 5 en Börzell, Tanja)

(vi) Las funciones de las redes.

Una primera función de las redes es la provisión de los servicios públicos y el manejo de los Bienes Públicos.

Las redes son una forma alternativa a la provisión de los servicios públicos por parte del Estado y distinta del mercado.

En donde la provisión de los servicios públicos se realiza: “...combinando la autonomía de los actores, típica de los mercados, con la habilidad de las jerarquías para perseguir los objetivos seleccionados y controlar sus consecuencias anticipadas, las redes pueden superar los mayores problemas de la coordinación horizontal...” Narbondo y Ramos (2001)

El modelo de redes busca llevar servicios apropiados que se ajusten a las necesidades de la sociedad y su lógica de funcionamiento se guía por la cooperación y por la participación democrática.

Esto supone una nueva forma de relacionarse con el Estado modificando el acatamiento imperativo y vertical por un intercambio activo y horizontal.

En este escenario las relaciones hay más coordinación para en la elaboración de las políticas públicas.

También se asume que puedan existir espacios formalizados en los cuales la sociedad coopera con el Estado.

En estos espacios se producen contactos y vínculos informales entre diversas organizaciones que poseen distintos conocimientos y recursos, los cuales son intercambiados y pueden terminar institucionalizándose con el correr del tiempo.

Respecto al nuevo concepto de negociación entre el Estado y la sociedad, se destaca que las Redes proveen dos elementos útiles para la conducción política y la participación social en busca de soluciones a demandas de la sociedad.

Las Redes pueden producir intencionalmente resultados colectivos a pesar de los intereses de sus miembros a través de la negociación voluntaria.

En la negociación se pueden distinguir dos características que se basan en la comunicación y la confianza.

Las negociaciones pueden guiarse con la perspectiva de reconciliar intereses, es decir, la “negociación” propiamente dicha o por la actuación óptima, en búsqueda de la “resolución de conflictos”

Además, desde una perspectiva adicional, las redes pueden proveer vínculos informales entre las arenas de toma de decisiones basadas en la comunicación y la confianza¹¹.

Las redes ayudan a superar el dilema estructural de los sistemas de negociación – proveen interacción y comunicación- “...las redes no sirven directamente para la toma de decisiones, pero si para la información, la comunicación y el ejercicio de influencia en la preparación de las decisiones...” (Börzell)

(vi) Las Redes: una forma específica de gobernancia.

El concepto de “policy networks” como una forma específica de gobernación no constituye una teoría propiamente dicha.

Para explicar el fenómeno de los “policy networks” como una forma de Gobernación, la Escuela Max-Planck extrae sus conclusiones del Institucionalismo Centrado en los Actores.

La principal función de la instituciones es superar los problemas de la acción colectiva (...) las redes entonces, son conceptualizadas como institucionales informales, no organizadas de manera formal, recíprocas (no jerárquicas) con relaciones relativamente permanentes y formas de interacción entre los actores (...) en Börzell

Por último, nos encontramos con el concepto macro-político de “Gobernanza Moderna”

¹¹ La comunicación y la confianza son elementos claves para evitar los comportamientos estratégicos tales como el egoísmo del actor. Por otra parte, disminuyen los costos de la información y se facilita el intercambio de los recursos.

En la Gobernanza moderna las instituciones estatales y no estatales participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de las políticas públicas.

La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (grandes firmas, sindicatos, asociaciones empresariales, otros tipos de organizaciones de interés, así como las asociaciones de bienestar público más grandes) es decir organizaciones formales y por redes entre organizaciones (Rhodes, 1997, p. 53 en Mayntz, 2001)

La gobernanza moderna se presenta como una alternativa al modelo de Estado Jerárquico. La cooperación de las autoridades del Estado con los actores privados corporativos y la participación de las organizaciones privadas en la elaboración de las políticas públicas (Mayntz, 2001¹²)

4.- El Estudio del caso uruguayo: La incorporación de la sociedad en la Gestión del Agua.

Para analizar el panorama en el cual se está desarrollando el control a través de la gestión sobre la Administración Pública Estatal se presentan los lugares en donde se están ubicando los actores sociales en los centros decisorios y la interacción entre ellos y los actores políticos.

Además, se identifican algunos factores que tienen que ir cambiando en el Estado y en la sociedad para que la Matriz Institucional Estado-céntrica juegue un rol importante en la asimilación de la sociedad a la Administración Pública.

La Matriz Institucional precisa la reorganización estatal para que la creación de nuevos espacios permita la participación social en las políticas.

Las preguntas que se plantearon en la introducción de este trabajo apuntan a caracterizar el proceso político que se está desarrollando entorno a la incorporación de la sociedad centrandolo en el análisis en la relación que hay entre las modificaciones que se han promulgado en la Constitución y este nuevo modelo de gestión del agua.

Interesa reiterar que se hace hincapié en: ¿Cómo se está incorporando la sociedad?; ¿quiénes son los principales actores?; y ¿en qué lugar de la Administración Pública se están ubicando esos ámbitos de intercambio entre diversos agentes?

¹² Mayntz (2001): documento presentado en VI Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Celebrado en Buenos Aires, Argentina en noviembre de 2001.

En tal sentido, vale la pena conocer en detalle, profundizando las interrogantes arriba planteadas: ¿cuáles son esos espacios de vinculación, relación e intercambio?, y ¿cómo están funcionando?

Por otra parte, las respuestas a esas preguntas, nos permitirían identificar en una primera instancia, ¿si esos cambios en la gestión han dado paso a un modelo de conducción política de Redes en el área de los recursos hídricos?. Esa última interrogante es clave y estratégica ya que posibilita aproximarse al estilo de conducción política que efectivamente se encuentra en proceso de instauración.

(i) Breve periplo de provisión y propiedad de los recursos hídricos nacionales

Como ya se mencionó anteriormente, la centralidad del Estado comienza en 1952 con la creación de la Administración de Obras Sanitarias del Estado (O. S. E.)

El marco institucional post reforma del 2005 del sector de agua y saneamiento está compuesto por la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (DINASA-MVOTMA), la URSEA y la OSE.

La DINASA-MVOTMA se encarga de la elaboración de las políticas públicas en el sector.

La URSEA es un organismo público que realiza el control de los servicios y la regulación.

Por su parte, OSE está a cargo del suministro de agua potable en todo el país y servicio de saneamiento; excepto en Montevideo en donde la Intendencia Municipal de Montevideo es quien lo presta.

La re estatización de este bien público, tiene como referencia el proceso de privatización de los servicios agua potable y saneamiento instrumentados en el la década de los 90' en el Departamento de Maldonado y Canelones.

En relación al primero, fueron dos empresas privadas las que se hicieron cargo de esos Servicios Públicos. URAGUA filial de Aguas de Bilbao (1999) y Aguas de las Costas filial de Suez Lyonnaise des Eaux (1992)

A partir de la Reforma del Agua se está produciendo una transición en la que el Estado se está haciendo cargo de los Servicios Públicos en el Departamento de Maldonado creando nuevas figuras públicas.

Además, también se están incorporando algunos Servicios que eran prestados en la Costa de Canelones. Este es el caso del balneario del Pinar.

En la Costa la prestación de servicios por privados derivaba de la ausencia del Estado en esas zonas; en el pasado se fue consolidado una situación de hecho.

(ii) El tema y la agenda política.

En el año 2005 cuando el Frente Amplio accede al poder aborda el tema de la Reforma del Agua y busca adoptar las decisiones necesarias para implementarla.

En un principio, el tema de las modificaciones a la Constitución ocupó un lugar destacado en la agenda política del gobierno del Frente Amplio.

El gobierno buscó esbozar una propuesta práctica para la instrumentación de la reforma que tuviera en cuenta a la ciudadanía.

El texto incluía ciertos principios sobre la naturaleza del Agua y lo que ella representa para la sociedad; algunos principios tales como el acceso al agua potable y el saneamiento los que constituyen derechos humanos fundamentales; la gestión solidaria con las generaciones futuras y que la prestación del servicio de agua potable se regirá anteponiendo las razones sociales antes que las económicas.

Por otra parte, también resultaba claro que la ciudadanía se había pronunciado por un conjunto de transformaciones en el sector de los Servicios Públicos y también respecto a la propiedad de los recursos hídricos.

Para poder delinear políticamente cómo se llevaría adelante la Reforma era imprescindible contar con un interlocutor representativo de la ciudadanía.

Se entendió por parte del gobierno que se debía consultar al actor colectivo que estuvo involucrado directamente con la Reforma.

Así fue como la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV) se constituyó como el representante político de la ciudadanía.

La principal característica de este actor social es la heterogeneidad con que está compuesto.

En el interior de la Comisión se encuentran organizaciones sociales, organizaciones ambientalistas y ecologistas, Sindicatos: PIT-CNT y FFOSE (el sindicato de OSE) grupos de vecinos de la Costa de Canelones y Pando, Asociación de Fomento y Defensa Agrícola de Joanicó; vecinos y comerciantes de Maldonado (afectados por las Privatizaciones) entre otros.¹³ Al principio también estaban: representantes del Encuentro Progresista-Nueva Mayoría-Frente Amplio, FEUU, FUCVAM, Coordinadora de Radios Comunitarias.

Posteriormente, la bancada política del Frente Amplio y otros representantes del gobierno convocaron a la CNDAV para tratar el tema de la Reforma del Agua en su conjunto. En esa oportunidad se hizo hincapié en los temas vinculados a la relación que se iba a tener con las empresas privadas¹⁴ y el pasaje de los Servicios Públicos de Agua y Saneamiento al Estado.

Pero también hubo un interesante debate sobre la creación de un Ministerio de Ambiente¹⁵, se pensaba en un rediseño institucional que se ocupara de los temas relativos al Ambiente y al Territorio. Este debate fue propuesto por las organizaciones sociales aunque también contó con el apoyo de algunos representantes del gobierno.

El propósito de las organizaciones sociales consistió en concentrar las decisiones políticas en un solo Ministerio para que se ocupara de todos los temas y tareas que están dispersas en otros Ministerios.

Esto era uno de los primeros pasos para modificar la trama institucional compuesta por Ministerios y organizaciones que arrastran la acumulación teórica y práctica en el manejo de los recursos hídricos, adaptándolas a una nueva Administración Pública.

Sin embargo, predominaron los argumentos a favor de crear una dirección especializada dentro del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) Una dirección encargada exclusivamente de los temas relativos a los recursos hídricos y los servicios de Agua y Saneamiento.

Así fue que el gobierno creó la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (DINASA) dotándola de los recursos necesarios para que pudiera empezar a funcionar e iniciar así proceso de incorporación de la sociedad.

¹³ Además de las citadas organizaciones también se encontraban: Programa Uruguay Sustentable, Docentes de la Facultad de Ingeniería y Ciencias, Cono SUR, Centro de vitivinicultores, Fundación Rosa Luxemburgo, entre otras.

¹⁴ Las principales empresas privadas son: URAGUA y Aguas de la Costa, las cuales prestaban servicios de Agua y Saneamiento en el Departamento de Maldonado.

¹⁵ Este objetivo de crear un Ministerio de Ambiente no es dejado de lado por la CNDAV.

Como se aprecia, en este lugar es donde comienza el control social sobre la Administración; y también se establece quiénes van a formar parte, en primera instancia, de la elaboración de la política pública de Agua.

Transcurrido el tiempo el tema de la Reforma dejó de ocupar aquel lugar destacado en el sistema político.

El Frente Amplio ya se había encargado del tema e inmediatamente se abocó a la elaboración de otras políticas públicas que formaban parte de su programa de gobierno¹⁶. Es importante comprender la dimensión que tenía la agenda política del Frente Amplio porque era la primera vez que asumía el gobierno.

En este escenario la Reforma del Agua se hizo un espacio y también el tema de la incorporación de la sociedad a la gestión.

Paralelamente, el actor social iba perdiendo su capacidad de movilización después que se había aprobado la Reforma en 2004

Una vez que se aprobó la Reforma del Agua las organizaciones sociales y particularmente la CNDAV fueron disminuyendo las oportunidades que tenían para volver a poner el tema en la agenda.

Este hecho es característico de los movimientos que se aglutinan entorno a un tema y buscan que se resuelva.

Cuando se consigue el propósito y el fin que se estaba persiguiendo muchos miembros de ese movimiento dejan de tener incentivos para seguir participando.

En esas condiciones es cuando se plantean los desafíos para las organizaciones porque se deben redefinir las metas.

En nuestro caso esto fue lo que paso aunque se contaba con una ventaja la Reforma del Agua no se reducía a un solo punto.

En su interior hay por lo menos tres puntos relevantes; los dos primeros que son el monopolio estatal de los Servicios y el otro la gestión del agua; pero además está la declaración del acceso al agua y saneamiento como derecho humano.

Este abanico de temas permitió redefinir el plan de acción político y se estableció que la CNDAV estaría presente en Uruguay pero también en el exterior.

¹⁶ Probablemente, el principal tema en la agenda fue la emergencia social y se propuso como solución inmediata la creación del Ministerio de Desarrollo Social, encargado de implementar la primera gran política pública del período: el Plan de Emergencia.

En ese momento ya se habían conseguido algunos objetivos y ya se estaba trabajando para diseñar una Política Nacional de Aguas.

Esa pérdida de peso político en el sistema político incidió en la interacción que había entre estos actores sociales y los actores políticos, principalmente los partidos políticos y los representantes que estaban en el Parlamento.

La principal consecuencia fue el distanciamiento en el diálogo que se tenía con los políticos.

Esto también era producto de que ahora los esfuerzos por incidir en la elaboración de las políticas se ubicaban en la Estructura Central del Estado.

Antes de examinar con qué recursos contaba la sociedad para intervenir en la Administración Pública veamos la posición en la que se encontraban los actores sociales.

Las organizaciones quedaron reducidas a un núcleo duro de trabajo constante y sistemático¹⁷ que abordaba temas que iban desde la participación y coordinación con otras organizaciones que se encontraban en distintas partes del país, a la comunicación con agencias y organizaciones internacionales –sociales y políticas- preocupadas por los temas del Agua y Saneamiento.

En una dimensión estrictamente política se participaba en foros internacionales en donde se daba a conocer la experiencia uruguaya.

Se buscaba y se conseguía el respaldo de organizaciones de distintos países y todo esto redundaba en la legitimación política que tenían los actores sociales.

Por otra parte, el trabajo técnico y científico que se estaba desarrollando suponía un esfuerzo por abordar con experticia los distintos tópicos que eran tratados en los espacios de discusión y decisión.

Pero probablemente, la mayor exigencia era a nivel nacional ya que se estaban organizando y constituyendo actores locales. Era necesario llevar la discusión a distintos espacios del país; buscando mayor representatividad y fuerza para encarar una extensa lista de temas.

Esta variedad de asuntos representan una sobrecarga en las tareas que tiene que hacer frente porque simultáneamente estaba participando en los espacios que se habían creado.

¹⁷ La Comisión quedó formada principalmente por: el sindicato de OSE, FFOSE, FUCVAN, REDES, organizaciones territoriales de vecinos de la costa entre otras.

Las modificaciones constitucionales para una nueva forma de gestión del agua.

Ahora veamos en qué consistían las modificaciones constitucionales y que el Poder Legislativo instrumentó.

Las modificaciones más relevantes en el Artículo 47 de la Constitución¹⁸ fueron las siguientes: "...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, participará en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos;** (el subrayado es mío)

En primer lugar, nos encontramos con que la ciudadanía tomó una decisión que consiste en codificar los principios por los cuales se debe facilitar el acceso a los bienes y servicios públicos.

En buena medida esto acota el margen discrecional que la Administración Pública o el Mercado como criterio para el suministro.

Es difícil establecer los alcances que este principio tiene sobre los Servicios Públicos si es que están en manos privadas.

Sin embargo, como se verá más adelante, este no será el caso porque la provisión de los servicios adoptará otro modelo basado en el monopolio público..En segundo lugar, y acá está el foco de nuestro análisis, se institucionaliza la participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de control, planificación y gestión.

Pero antes, es oportuno abordar un punto que hasta aquí no ha sido tratado, en todas estas instancias también participaran los usuarios; pero quiénes son.

Los usuarios son agentes privados que utilizan el agua como insumo para sus labores productivas y además están dos Empresas Públicas, la U. T. E. -proveedora de energía eléctrica- y la O. S. E. –encargada del suministro de Agua y Saneamiento-.

Estos cambios entre la ciudadanía y la Administración Pública se constituyen en un mecanismo de control social sobre la responsabilización del Estado.

Ahora la Administración debe “rendir cuentas”, pero ya no cuando las decisiones fueron tomadas y las políticas públicas se implementaron.

Sin embargo, sigue presente una pregunta de fondo ésta nueva relación entre la sociedad y la Administración Pública es la construcción de un modelo de Redes.

¹⁸ En el Anexo N° 1 se presenta el texto completo de la propuesta de reforma constitucional (2004)

Cuando se continúa con el estudio de las modificaciones se encuentra que: “...**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...**”

En este marco se estaría consolidando un monopolio público en la provisión de los Servicios Públicos.

Sin embargo, en la actualidad existen asociaciones públicas-privadas en el Departamento de Maldonado.

Esta situación tiene dos aristas; una jurídica y otra política; la jurídica consiste en sostener que los contratos público-privados no caerían a pesar de estas modificaciones; y la política, esta fue la solución que encontró el gobierno para no tener que pagar una alta cifra de dinero.

Esta fue la decisión que tomó el gobierno de cómo se debía instrumentar la Reforma respecto a la provisión de los Servicios Públicos.

(i).- Diseño Institucional

El MVOTMA es el encargado de dar cabida a la participación de los usuarios y de la sociedad civil.

El gobierno aprobó el artículo 331 en la ley número: 17.930 del 19 de diciembre de 2005 y creó la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (DINASA) dentro de la estructura del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Veamos la relación y la interacción que se desarrolla entre los actores sociales y la Administración Pública.

En la DINASA se encuentra la Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS) la cual tiene como objetivo principal colaborar con el Poder Ejecutivo en la definición de las políticas nacionales de agua y saneamiento y cumple la función de asesorar y emitir opinión en la DINASA.

La participación social dentro de la estructura de la Administración Pública acarrea ciertos inconvenientes, ya que sí se es parte de la elaboración y después de la implementación política y esto no va acompañado de recursos políticos que permitan tomar decisiones, la función de control social, como aquí ocurre, queda relegada a la consulta.

Por otra parte, hay otro aspecto que hay que considerar y es que para realizar la función de auditoría el control también debe ser externo, característica típica de las organizaciones.

Además, según Nuria Cunill: es deseable que sean distintos actores quienes estén en distintos sitios y desempeñen distintas funciones. Unos participando en la elaboración y otros controlando las acciones de la Administración Pública.

Veamos el diseño organizativo que tienen las COASAS; quiénes las componen y cuáles son las funciones y los recursos con los que cuentan.

Las Comisiones están compuestas por el Plenario, los grupos de trabajo y la secretaria permanente.

En el plenario participa un delegado de cada uno de los organismos de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales¹⁹.

Entre las funciones del plenario se destaca proponer a la DINASA la aprobación de normas y proyectos.

En los grupos de trabajo se tratan diversos temas, los cuales pueden ir variando en el correr del tiempo, en este lugar también la sociedad está representada pero su estructura es más flexible.

Por último está la secretaria permanente la que ofrece apoyo administrativo, técnico y de secretaría propiamente dicho.

Los delegados de la sociedad civil y los usuarios provienen de las distintas cámaras empresariales, gremiales de trabajadores, profesionales y organizaciones no gubernamentales; estas organizaciones son quienes eligen a sus delegados.

Estas son algunas de las características formales más relevantes de los espacios que va teniendo la sociedad civil.

A partir de aquí comienza su control social a través del diseño de la nueva gestión de los recursos hídricos dentro de la Administración Pública.

Sin embargo, las modificaciones formales no son suficientes porque los cambios en el Estado también son el resultado de procesos políticos.

En estos procesos participan diversos actores sociales, políticos y representantes de las instituciones y miembros de la estructura burocrática-estatal; con distintos intereses y recursos.

¹⁹ Para ver el resto de los integrantes consultar el Anexo: 3, al final.

En estos espacios formales y a raíz de las experiencias en el interior las instituciones se están adaptando a una realidad política.

El papel central que tiene el Estado en la formulación de las políticas públicas no se ve cuestionado porque se hayan creado las COASAS.

Sin embargo, la misión que se le ha encomendado a la DINASA de elaborar y proponer un Proyecto sobre la Política Nacional de Aguas se presenta como una tarea interesante.

Desde algunos actores políticos se sustenta que se está en presencia de una “construcción social de una política pública” y se subraya que está bien que en esta instancia no participen los políticos.

Aunque no hay que olvidar que son los políticos y el Parlamento quienes van a tomar las decisiones.

En varios sentidos la centralidad de la política de partidos políticos permanece en la definición de esta política. Igualmente, desde el sistema político y desde las autoridades del gobierno se entiende que las COASAS son el espacio válido para la participación de la sociedad.

La interacción entre los actores sociales y políticos transcurre por distintos caminos salvo en el momento de tomar las decisiones; ahí los políticos sostienen que son ellos los actores legítimos que representan a la ciudadanía.

La razón por la cual hay competencia entre los políticos y los actores sociales es porque cuando se elaboraron las políticas los actores sociales quieren que éstas sean aprobadas. Se entra en una lógica corporativista que no es bien vista por el sistema político.

Sin embargo, en los espacios de las COASAS la relación es buena justamente porque ahí no está en entredicho la legitimidad del poder político.

En los grupos de trabajo se debate con argumentos y buenas razones, obviamente se plantea una contraposición de intereses pero los cometidos de esas instituciones son otros. Así lo que está en juego es la opinión y la información; unidos por una buena comunicación.

Políticamente estos espacios son la instrumentación de la Reforma del Agua; son el principio de una serie de cambios que precisa la estructura del Estado para que la Matriz Institucional incorpore a la sociedad a la gestión.

En síntesis, se está frente a un problema en el diseño institucional en el que la sociedad se está incorporando porque todo el control de la gestión se está desarrollando en el interior de la Administración Pública.

(ii).- El funcionamiento de los espacios formales

Cuando se crearon las COASAS se crearon tres grupos de trabajo y ellos fueron los siguientes: uno encargado de la normativa, otro sobre los temas de Agua y Saneamiento y otro más sobre los Recursos Hídricos propiamente dichos.

Después a propuesta de la CNDAV se formó un cuarto grupo, el cual se encarga específicamente de la temática de la participación de la sociedad.

Desde la DINASA se destaca que uno de los elementos que facilita su desempeño es la buena comunicación que hay con los representantes políticos a quienes les interesa el tema de la incorporación de la sociedad, y del nuevo diseño institucional.

Además, de algunas experiencias piloto en las que la sociedad y los usuarios ya están participando.

Estas experiencias están o estaban funcionando sin un marco legal claro y de manera informal. Las experiencias comprenden temas más amplios que la gestión del agua en sí porque se ocupan de la pesca, la producción arrocera, la forestación, el uso de los suelos entre otros.

Esta buena interacción entre la Administración Pública y los políticos no depende de la pertenencia a un sector o partido político en especial.

En los espacios formales la CNDAV se constituyó como el interlocutor válido entre la sociedad organizada y el Estado.

Para la Comisión tener que hablar en nombre de la sociedad y buscar lo mejor no es tarea fácil.

En este punto, se produjo un debate sobre su representación y participación en los espacios que se habían creado en las COASAS-DINASA.

Desde la Comisión se evaluó que estos espacios eran válidos para iniciar el proceso de incorporación, y que permiten desarrollar una estrategia que consiste en elaborar el proyecto de Aguas primero y después avanzar en la creación del Ministerio de Ambiente.

Se entiende que este es un espacio que se abre y debe ser ocupado porque sino lo ocupa la Comisión probablemente sea ocupado por otros.

Para la CNDAV haber conseguido estos espacios es un logro político pero es el primer paso.

A juicio de algunas organizaciones sociales, el diálogo en los espacios formales es fluido porque hay una buena comunicación entre las partes del gobierno, las instituciones del Estado y los usuarios.

No hubo problemas para participar en la redacción y en la elaboración del Proyecto de Ley de Aguas en la Comisión de Recursos Hídricos.

Tampoco se dice nada en contra de las Comisiones Asesoras porque también hubo debates interesantes y fue participativo; pero la participación se produjo solamente en las COASAS porque fue el único lugar que se abrió.

Cuando se propuso ampliar la discusión descentralizadamente llevándola a otros lugares del país no se quiso hacerlo.

A pesar de una mirada positiva ocurre que cuando se plantean los conflictos territoriales en lugares determinados surgen los problemas con la Administración Pública y con las autoridades.

En algunos casos se han hecho propuestas pero al final no se han obtenido los resultados deseados.

Un caso concreto es en el Departamento de Canelones; cuando hubo un problema en el saneamiento los vecinos se organizaron en una comisión y elaboraron un proyecto para solucionarlo; pero, la OSE y la Intendencia Municipal de Canelones llevaron adelante su proyecto.

Por otra parte, desde el sistema político y desde el gobierno se han escuchado las preocupaciones pero no se han traducido en acciones políticas concretas.

Cuando no se han dado respuestas a los vecinos no queda claro si es porque no se puede hacer algo o si es que no se quiere hacerlo por falta de voluntad política.

Desde algunos actores sociales se argumenta que se estaría apostando a una estrategia de desgaste a la movilización que tienen los vecinos porque se los escucha una y otra vez pero no se ejecutan sus proyectos.

Para algunos miembros de las organizaciones sociales los logros políticos han sido rápidos porque se consiguieron los formales para participar mientras que para otros han sido lentos porque en el gobierno y en la Administración Pública se están tomando decisiones trascendentes sobre el uso del agua y territorio.

Esta afirmación alude a los emprendimientos productivos en la forestación, agricultura y en el cambio de la matriz productiva que se perfila en Uruguay.

Durante los años posteriores a la Reforma el problema de la instalación de las plantas de celulosa, “las papeleras”, y el desarrollo acelerado de la forestación han estado en el centro de la polémica.

Igualmente, se sostiene que están sucediendo cosas positivas porque está apareciendo una visión comprensiva del desarrollo sustentable y se está redefiniendo el concepto que se tiene de ambiente.

Antes se contaba con las juntas de riego integradas principalmente por los usuarios y ahora se apunta a la gestión de los recursos naturales y los bienes públicos entre todos.

La ciudadanía y la Administración Pública incorporaron los principios de solidaridad, de acceso al agua y al saneamiento como derecho humano; colocando a Uruguay entre los países que han institucionalizado estos principios en la Constitución del Estado.

Por otra parte, la inclusión de la preservación y desarrollo sustentable en clave de participación social lo coloca al país en la vanguardia internacional.

En síntesis, se percibe satisfacción con el Proyecto de Aguas porque recoge estos conceptos y se espera que el mismo sea aprobado en la presente legislación convirtiéndose.

Sin embargo, acá se reitera lo dicho más arriba cuando la discusión es sobre cuestiones políticas la competencia aparece.

Los distintos proyectos sociales y políticos se contraponen con los de la Administración Pública y con los políticos.

Aparecen las diferencias más sustanciales y las visiones encontradas sobre los alcances y los tipos de participación que debe haber.

Asimismo las organizaciones sociales señalan la falta de voluntad política y su inacción frente a los problemas concretos.

Por otra parte, la incorporación queda solamente circunscripta a las COASAS, dentro del Estado, y no se va más allá, sometiéndose la discusión a un proceso deliberativo descentralizado.

La incorporación de la sociedad en la gestión y la preponderancia de las políticas de la Administración Pública son una difícil combinación.

5: El Proyecto de la Política de Aguas.

El Proyecto fue elaborado y enviado desde la DINASA-MVOTMA²⁰ al Poder Ejecutivo y posteriormente al Parlamento para que lo considere.

En este camino institucional el centro de la decisión se desplaza y se va a ubicar en el Poder Legislativo y serán los representantes políticos de la ciudadanía quienes tomen las decisiones.

A continuación se presentan los puntos más relevantes de la propuesta del Proyecto de Ley sobre los principios y objetivos de la Política de Aguas²¹.

Se debe tener el recaudo de que se está examinando un Proyecto y que por lo tanto como no está aprobado no es la versión definitiva de la política

Surge de la lectura de la exposición de motivos del Proyecto que: es necesario establecer una coordinación interinstitucional eficiente, tendiente a alcanzar la sustentabilidad económica y ambiental del recurso que permita integrar diversas políticas: ambientales, territoriales, sociales, económicas, agrícolas e industriales.

Los objetivos que están en este borrador son un éxito para la CNDAV ya que una de las metas es establecer la coordinación dentro de la Administración Pública; pero además otro logro es la inclusión de otros temas que van más del manejo de los recursos hídricos.

Desde el movimiento social que impulsó la Reforma del Agua se pensó que la gestión tiene que comprender al Agua, Ambiente y Territorio en su conjunto.

Con la creación de la DINASA se comenzó este proceso de políticas integrales sobre el Ambiente y los recursos naturales.

Como se recuerda la sociedad participa en las COSAS (DINASA-MVOTMA) y puede asesorar desde ahí sobre todos estos temas ambientales.

Pero cuál es la definición jurídica de la participación de la sociedad que está en el Proyecto. Se entiende por participación al proceso democrático mediante el cual los usuarios y la sociedad civil devienen en actores fundamentales en cuanto a la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, ambiente y territorio, respetando las identidades (Artículo 17: Proyecto Ley)

²⁰ En la elaboración del documento también participaron diversas instituciones tanto a nivel nacional como municipal.

²¹ El proyecto de ley que se pone a consideración del Parlamento es reglamentario del inciso 2 ° del Artículo 47 de la Constitución de la República. Para ver el texto completo del Proyecto consultar el Anexo N° 3.

Surge que quiénes van a participar son actores colectivos pero no son excluidos los actores individuales.

Además, para facilitar este proceso se prevé la capacitación y formación técnica por parte de la Administración Pública.

Algunos de los recursos con los cuales se cuenta para la gestión son el acceso a una base de datos y un sistema de información públicos.

El nuevo diseño institucional que prevé el control de la Administración Pública y la participación en la conducción política está compuesto por un Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio; Consejos Regionales de Recursos Hídricos y Comisiones de Cuencas.

A nivel nacional se encuentra el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio, en este espacio político la sociedad tiene una representación igual a la del gobierno y los usuarios.

En este macro-nivel es donde se controla socialmente deliberando sobre cómo se elabora el Plan Nacional de Aguas, Ambiente y Territorio.

Sin embargo, el Parlamento será quién tomé las decisiones sobre dicho plan y política pública.

Los Consejos Regionales de Recursos Hídricos están ubicados en un nivel intermedio y se encargan de la coordinación de las futuras Comisiones de Cuencas y Acuíferos. Acá también la integración es de un representante por el gobierno, otro por los usuarios y uno por la sociedad.

Y por último, en un micro-nivel se encuentran las Comisiones de Cuencas, en donde se realiza la gestión local directamente.

En este tercer nivel la integración es más laxa porque lo que se busca es la representatividad de los actores territoriales con el objetivo de colaborar con la administración sustentable del agua y del ambiente; además de servir como instrumento para resolver conflictos por el uso de los recursos.

Estas Comisiones sí están abiertas a los actores individuales además de los actores colectivos.

Sin embargo, las capacidades siguen estando acotadas a asesorar y proponer a los Consejos Regionales (nivel intermedio de la Administración Pública)

En opinión de un experto y asesor de la DINASA: la real gestión a través de la planificación y el control se desarrolla en las Comisiones a nivel local.

Pero hay que tener en cuenta que el Estado no perderá su poder para controlar y tampoco para tomar las decisiones.

Políticamente lo más relevante es que este proyecto es el primer producto de la gestión social del agua. Destacándose la integración tripartita de los organismos; la sociedad junto a los usuarios (productores privado, UTE, OSE entre otros) en pie de igualdad.

Aunque en los niveles macro e intermedio sigue desempeñando su papel asesor en la conducción de los recursos hídricos. Igualmente continúa siendo instrumento de control social.

En este Proyecto una novedad es la definición de la participación local en las Comisiones de Cuencas porque quienes van a participar son actores colectivos de la zona pero también está prevista la inclusión de los ciudadanos considerados individualmente.

El esquema de instrumentación se mantiene bajo la forma de un diseño formalizado en las estructuras de la Administración Pública.

Permanecen estas tendencias pero se ensayan otras las que buscan la coordinación local en la gestión.

En el final queda planteada un interrogante era necesario instrumentar la Reforma del Agua para que la Administración Pública intentará coordinar los esfuerzos y las competencias que están dispersas.

Hasta dónde la Reforma fue el catalizador de estos cambios políticos que fueron incluidos en el Proyecto de Ley de Aguas

(iii).- La Matriz Institucional.

En este apartado se recogen las opiniones y percepciones que tienen los actores políticos y sociales sobre la interacción entre el sistema político y la sociedad organizada.

Más allá de la inclusión de mecanismos de control sobre la responsabilidad de la Administración Pública Estatal es imprescindible una redefinición en las reglas informales que hay entre los actores políticos y sociales; y para ello es necesario profundizar en dos conceptos claves: la comunicación y la confianza.

Estos dos elementos son básicos para encontrar soluciones optando por la negociación o la resolución de conflictos (buscar el resultado óptimo)

La interiorización de las ventajas que ofrecen estos elementos mejora el manejo y la gestión de los recursos hídricos y la elaboración de las políticas.

Desde el sistema político se sostiene que la sociedad debe perder su desconfianza en las instituciones políticas, abandonándola y dejando de lado la idea negativa de la actividad política.

Es necesario comprender que la política a través de la representación de los partidos políticos no compite con la actividad social.

Sin embargo, la visión sobre la cooperación y el conflicto y la competencia entre los espacios políticos y sociales no está unificada en el terreno de las organizaciones sociales.

Para las organizaciones de corte ambientalista la competencia no se percibe como un obstáculo, más bien se subraya que hay una falta de voluntad política para aceptar las propuestas que se hacen.

Pero, cuando se indaga sobre si la Reforma en su conjunto puede pasar inadvertida para sistema político se encuentra que a veces no se recuerda que *“la Reforma empezó de abajo”*, con una fuerte base social y muchas veces no se reconoce que el Movimiento Social puede estar un paso delante²²

Un comentario que apunta en otro sentido, señala que la actividad social y política no compite sino que se complementa y también hay que pensar que *“nadie es enemigo de nadie”* sino que solamente existen diferencias y esto es un aprendizaje de ida y vuelta²³.

Es inevitable volver sobre la centralidad de los partidos y la política en la Matriz Institucional para comprender que también son necesarios cambios informales para la incorporación de la sociedad.

Las reformas y transformaciones en el Estado ya han comenzado pero las relaciones entre los actores sociales y el sistema político facilitan u obstruyen estos procesos.

(iv).- Los aprendizajes políticos y la Matriz Institucional.

La centralidad que tiene el Estado y la política de los partidos en la formulación de las políticas públicas y en la administración de los Servicios Públicos es el corte más importante en la Matriz Institucional.

²² Entrevista a la Sra. Adriana Marquisio (Julio de 2008)

²³ Entrevista al Diputado Jorge Patrone (Agosto de 2008)

Para la adaptación del Estado al nuevo modelo de gestión es necesario un aprendizaje que abarque y que comprenda a la sociedad participando en las políticas.

En tal sentido, actores políticos y miembros del Estado apuntan en una dimensión informal de corte cultural.

Un funcionario público al servicio de la sociedad, competente y conciente de su función, para lograrlo una apuesta a la formación de recursos humanos para integrarse en la burocracia. La renovación en las rutinas burocráticas rumbo a una nueva cultura de empleado público.

El Estado irá adaptándose a una serie de cambios en la descentralización de sus competencias en los niveles territoriales y en las relaciones entre lo local y lo nacional.

El lugar que está ocupando la sociedad en los espacios que se están construyendo va modificando la forma que tienen los técnicos de comunicarse y vincularse.

Antes se pensaba a la sociedad pasiva en el desempeño de las funciones de gestión, planificación y control de los recursos naturales y bienes públicos que estaban en manos de la Administración Pública y más aún cuando fue el Mercado quien los suministraba.

Desde la CNDAV se señala que hay un “problema de lenguaje político” con la Administración Pública y el sistema político porque: “...*se aprendió a resolver los problemas sin escuchar a la sociedad...*”²⁴

Esto debe cambiar y apuntar hacia una educación que recoja las inquietudes ambientales y la responsabilidad cívica junto a la Administración Pública.

²⁴ Entrevista a la Sra. Adriana Marquisio (Julio de 2008)

Consideraciones finales.

Durante el estudio del caso se han expuesto las principales características de la incorporación de la sociedad en la gestión del agua.

Se ha destacado genéricamente la forma institucionalizada en la que se incorpora la sociedad civil en el marco de esta nueva política pública, y se ha planteado un conjunto de preguntas que apuntan a saber cómo y bajo que formato institucional se instrumenta la reforma aprobada, para responder a una pregunta de mayor envergadura analítica, referida a la forma de conducción política que se está instaurado en la mencionada arena pública. Mas precisamente, si se promueve un tipo de conducción asociado al modelo de redes o de otra naturaleza.

Para analizar este proceso de cambio de políticas públicas, se recurrió a un conjunto de marcos conceptuales de alcance medio, entre los que figura, el relativo al control social que ejerce la ciudadanía sobre la Administración Pública. Desde esta visión, es posible afirmar a partir del estudio de caso, que ha tendido a aumentar el ejercicio de rendición de cuentas de la Administración Pública hacia la ciudadanía respecto a los criterios orientadores que permiten elaborar políticas públicas específicas para el sector.

Por otra parte, se ha planteado en qué medida el nuevo modelo de gestión configura un cambio en la conducción política de los recursos hídricos, el que va más allá de la provisión de los Servicios Públicos de Agua y Saneamiento.

Para avanzar en la comprensión de estos fenómenos se hizo una mediación teórica en el marco de referencia que consistió en articular la gestión con los modelos de Gobernancia.

Según el estudio que se realizó no se han encontrado elementos suficientes que permitan sostener que se está construyendo un modelo de Redes en el manejo de los recursos hídricos.

En la actualidad, la principal función que tiene la sociedad en la gestión del agua consiste en asesorar y proponer políticas al gobierno.

Sin embargo, el centro de las decisiones sigue estando en manos del gobierno, es decir, en el Poder Ejecutivo y en el Legislativo.

A pesar de esto, el control social que ejerce la sociedad a través de la tareas de gestión, planificación y control de los recursos hídricos que desempeña fundamentalmente a nivel micro o de cuenca, favorece la propensión a que el gobierno lleve a cabo “rendición de cuentas” a la sociedad local

La Administración Pública para avanzar en materia de responsabilización no debe solamente emitir señales políticas de que es lo que va a hacer sino que tiene que “rendir cuentas” durante el proceso de elaboración de las políticas o líneas de acción (ex – ante)

Otro conjunto de preguntas planteadas que ayudan a desvendar el tipo de gestión predominante, más allá de lo aprobado por la reforma constitucional, aludían al tipo de actores y ámbitos en los que se lleva a cabo la participación.

En tal sentido, se hizo hincapié en los centros que se toman las decisiones y en la interacción que hay entre actores sociales y políticos.

Retomando la distinción analítica de la gestión en un nivel macro y otro micro pero advirtiendo que ambos son componentes constitutivos de la gestión del agua.

A grandes rasgos los cambios que introdujo la Reforma del Agua se han traducido en una gestión formalizada que tiene un alto grado de institucionalización en el interior de la Administración Pública.

En un macro-nivel este alto grado de formalización se consolidó en un rediseño en el MVOTMA.

Así fue como la estructura central del Estado realizó algunos cambios para que la Matriz Institucional considere a la ciudadanía en la elaboración de las políticas públicas.

Quienes asumieron la representación de la ciudadanía fueron los actores sociales de carácter colectivo, destacándose la CNDAV.

Dicho actor social está jugando un papel protagónico en esta primera etapa de formulación de las Políticas de Agua.

En estos sitios formales se encuentran los centros de discusión sobre los contenidos de los proyectos aunque es el Poder Ejecutivo quien termina presentándolos ante el Parlamento.

Como se ha dicho, en el interior de las COASAS la interacción entre los actores sociales y la estructura administrativa del Estado es buena, reconociéndose como válidos los espacios que existen y destacándose su funcionamiento.

En otro sentido, y en esta primera etapa la sociedad ha incorporado más recursos de contralor que le permiten sancionar a la Administración Pública que se suman a otros ya existentes.

Entre los recursos directos está la deliberación pública en las COSAS y audiencias públicas.

Mientras que otros recursos indirectos siguen siendo: los recursos jerárquicos y de revocación; y amparo; los que cuentan con el respaldo jurídico del Poder Judicial.

En este marco de recursos de contralor social novedosos se destaca la función asesoramiento público y los formatos de deliberación social.

Se espera que después que se apruebe el Proyecto de Ley de Aguas haya un papel más activo de la ciudadanía; pudiendo desarrollar las tareas de planificación y control en la gestión de las Comisiones de Cuencas.

En cambio, en el nivel micro se está apostando más a la resolución de conflictos y satisfacción de demandas locales.

Esta interacción entre los actores locales y la Administración Pública Central se asocia con esencialmente con las capacidades que tiene el Estado para resolver las demandas y definir las políticas de agua. La apreciación realizada parece indicar que en este nivel

predominan características típicas de la gobernabilidad en relación a los rasgos constitutivos de un Modelo de Gobernanza.

Sin embargo, al comienzo de estas consideraciones finales se hizo una distinción analítica en donde se establecieron los niveles macro y micro, pero se advirtió que ambas dimensiones están articuladas en la misma gestión de los recursos hídricos.

Por esta razón se destaca que a nivel macro la interacción social tiene mayor alcance porque se integra la definición de políticas públicas de carácter nacional buscándose otros objetivos políticos.

La actuación de la CNDAV muestra como las organizaciones sociales compiten con el gobierno para que se implementen sus proyectos políticos.

En el fondo de las definiciones políticas existen diferencias entre las visiones que tienen los actores sociales, políticos y la estructura burocrática-estatal porque cada uno de ellos sostiene que es el representante legítimo de los intereses de la ciudadanía.

La incorporación de la sociedad en la gestión del agua es un proceso dinámico que no está acabado aún, en el camino se deberán sortear varios obstáculos.

Para que el Estado se desplace del centro de la formulación de las políticas es necesario que las estructuras burocráticas y el sistema político procesen cambios profundos en la Matriz Institucional.

Las modificaciones que se han hecho en las reglas formales fueron necesarias pero no han sido suficientes.

Cuando la sociedad se incorpore en un nuevo modelo de gestión se deberán hacer algunos matices conceptuales.

Porque si bien es cierto que la sociedad participa en la elaboración de las políticas de aguas esto no determina que se está en presencia de un modelo puro de Redes

Aunque no puede dejarse de lado que poco a poco la estructura estatal está cambiando sus características y capacidades.

En una visión de conjunto, cuando se consideran las características de la gestión local y las funciones que está cumpliendo la sociedad se puede ver la baja incidencia que tiene en la conducción política de los recursos hídricos.

Ahora bien, si es correcta la apreciación analítica que no nos encontramos ante un modelo de Redes ante qué modelo estamos.

Es posible afirmar que se está en presencia de un modelo Híbrido, con elementos de coordinación y negociación enmarcados en una gestión caracterizada por fuertes rasgos Jerárquicos; institucionalizándose la participación de la sociedad en la Administración Pública.

Paralelamente, se está consolidando el monopolio público en la provisión de los Servicios Públicos de Agua y Saneamiento; recordándose que este es una característica típica del modelo Jerárquico.

En el final quiero destacar que cuando la ciudadanía aprobó la Reforma del Agua se abrió un camino para ejercer un mayor control sobre la Administración Pública.

Además, eligió que fuera el Estado y no el Mercado quien se encargue de proveer los Servicios Públicos de Agua y Saneamiento.

Estas acciones políticas se complementaron con la consagración Institucional de los principios que declaran que el acceso al agua potable es un derecho humano fundamental.

La incorporación de la sociedad en la gestión de este recurso estratégico para el desarrollo económico y humano es un intento por construir otro modelo de conducción política.

Bibliografía

Balbis, Jorge (2001): “ONGs, Gobernanca y Desarrollo en América Latina y el Caribe”. UNESCO. Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST) Documentos de Trabajo – nº 53.

Baldomir, Sebastián (2003): “Las vías de rechazo de las privatizaciones: un repaso de los mecanismos de democracia directa en la década de los ´90. Seminario repensar el Estado. Casa Bertolt Brecha. Heirich Boll Stiftung. Uruguay Sustentable. Montevideo.

Börzel Tanja, A. (1998): “¿Qué tienen de especial los policy networks?. Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea”. Traducido por María Ágela Petrizzo Páez. <http://seneca.uab.es//antropologia/redes/enlinea/policynet.pdf>

Casas, G., Domínguez, A. y Martínez, L. (2007): “Octubre azul”. Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida. Montevideo.

Castells, Manuel (1998): “¿Hacia el Estado Red?”. Globalización economía e instituciones políticas en la era de la información. Ponencia Seminario sobre: “Sociedad y reforma del Estado”. Sao Pualo, 26-28 marzo de 1998. Republica Federativa do Brasil. Consultar: <http://mare.gov.br>; mare.org.br

Cunill Grau, Nuria (en prensa): “Responsabilización por el Control Social” en prensa.

Dourjeanni, Axel; Jouravlev, Andrei y Chávez, Guillermo (2002): “Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica”. CEPAL Recursos Naturales e infraestructura. Serie 47. Santiago.

Fleury, Sonia (sin datos): “El desafío de la gestión de las redes de políticas”. Revista Instituciones y Desarrollo N° 12-13. Institutos de Gobernabilidad de Cataluña. Barcelona. Consultar: <http://www.iigov.org>

Grosse, Robert y otros (2006): “Las canillas abiertas de América Latina II”. La lucha contra la privatización del agua y los desafíos de una gestión participativa y sustentable de los recursos hídricos. Casa Bertolt Brecht. Montevideo.

Klijn, E. H. (1998): “Las Redes de Políticas Públicas: una visión general”. Reimpreso y traducido por Maria Ángela Petrizzo con permiso de SAGE Publications Ltd Para E-H. Klijn, Policy Networks: A Overview, Copyright W. J. M. Kichert, J. F. Doppenjan y E-H. Klijn, 1998. Disponible en <http://revista-redes.rediris.es/webredes/Complex.pdf> Publications Ltd. Reimpreso y traducido por. www.sagepub.co.uk

Mayntz, Renate (2001): “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. Revista CLAD N° 21. Caracas.

Meny, Yves y Thoening Jean Claude (1992): “Las políticas públicas”. Ariel Barcelona.

Narbond, Pedro y Ramos, Conrado (2001): “Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción” en Calame, Pierre y Talmant, André (2001): “Con el Estado en el corazón”. Editora Vozes. Ediciones Trilce. Montevideo.

Santandreu, Alain (2007): “Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental”. Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Serie documentos de trabajo N° 10. Montevideo.

Santos, Carlos y otros (2006): “Aguas en movimiento”. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay. Ediciones de la Canilla. Montevideo.

Schneider, Ben Ross (2001): “La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables”. Revista CLAD N° 20. Caracas.

Zurbriggen, Cristina (2001): “Estado, sociedad y políticas públicas”. Taller-seminario. FCS-U de la R.

“El análisis de los “Policy Networks” y su utilidad para el estudio de las hechuras políticas. Documento de trabajo N° 31. ICP. FCS. Montevideo. (2004)

“Redes Actores e Instituciones” Revista Reforma y Democracia. CLAD N° 30. Caracas. (2004)

“El Institucionalismo centrado en los actores. Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas” (en prensa).

Metodología.

Las entrevistas que se realizaron fueron semi – estructuradas, se buscó identificar los espacios en los cuales la sociedad se está incorporando en la gestión del Agua.

La metodología consistió en un breve relato desde la perspectiva del entrevistado.

Se preguntó sobre cómo era el proceso político entre la estructura-burocrática, los políticos, el gobierno y los actores sociales.

Se utilizó una técnica de saturación del discurso y después se puso el foco en las opiniones sobre cómo debe ser la participación de la sociedad en la gestión y en la definición de las políticas.

Se analizaron tres ejes (centro de la decisión, interrelación política y social; en los micro y macro niveles); y se procuró presentar los obstáculos y facilitadores para la incorporación social.

Por último, se abrió un espacio para que el entrevistado aportará más información.

Entrevistas:

Sra. Adriana Marquisio (Julio de 2008): CNDAV; FFOSE.

Gonzalo Gómez (Asesor DINASA-MVOTMA)

Antropólogo Carlos Santos (Junio de 2008): REDES-AT

Diputado Jorge Patrone (Agosto de 2008)

Socióloga Maria Selva Ortiz (Agosto de 2008): CNDAV; REDES-AT.

Dr. Daoiz G. Uriarte (Setiembre de 2008): Secretario General OSE

Peter Coates (Setiembre de 2008): Asesor de OSE

Fuentes Primarias:

Declaración de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV) Paso Severino 2007.

Documento Octubre Azul ante la Cumbre Iberoamericana de Presidentes y la Cumbre Sudamericana de Naciones. CNDAV.

Programa Uruguay Sustentable: Normativa sobre la Gestión de los Recursos Hídricos en Uruguay. Marcel Achkar (Agosto de 2002)

Proyecto Alternativo de Saneamiento para Ciudad de la Costa. Noviembre del 2001. Directorio de OSE.

Proyecto de Ley interpretativo de la “Reforma constitucional sobre el Agua” presentado por algunos legisladores del Partido Nacional. Montevideo, 19 de noviembre de 2004.

Proyecto de Ley: Creación de la Comisión del Agua. Comisión dependiente de MVOTMA.

Fuentes Secundarias:

Revista el Federal. Setiembre 2004. Año 1- N° 34. Buenos Aires – Argentina.

Revista Caras y Caretas. Febrero de 2003. Año 2 – N° 80. Montevideo- Uruguay.

Revista: “El medio ambiente y el desarrollo sustentable” (En Prensa)

Revista Caudal: “Agua para Todos”. Febrero de 2004. N° 8. FFOSE. Montevideo – Uruguay.