

Capítulo 9 - Participación y control social en los servicios de agua y saneamiento

José Esteban Castro

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CASTRO, J. E. Participación y control social en los servicios de agua y saneamiento. In: *Água e democracia na América Latina* [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2016, pp. 305-337. ISBN 978-85-7879-486-6. Available from: doi: [10.7476/9788578794866.0010](https://doi.org/10.7476/9788578794866.0010). Also available in ePUB from: <http://books.scielo.org/id/tn4y9/epub/castro-9788578794866.epub>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

CAPÍTULO 9

Participación y control social en los servicios de agua y saneamiento¹

Participación y gestión de los asuntos públicos

El concepto de participación ha pasado a formar parte del vocabulario estándar de la gestión de servicios públicos en general y de los servicios de saneamiento básico en particular. Las muchas razones que explican esta creciente popularidad del concepto ocupan un amplio rango de posibilidades que van desde la genuina presión ejercida por los actores sociales que procuran mejorar sus condiciones de vida y exigen mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de las autoridades y los prestadores de servicios hasta el oportunismo manipulador de quienes ven en la “participación” social un mecanismo ideal de cooptación y de disciplinamiento social. Por otra parte, la participación social es un proceso constitutivo de los conceptos centrales de la tradición democrática occidental moderna, tales como “ciudadanía”, “esfera pública”, y “sociedad civil”, para mencionar sólo algunos de los más importantes dada la brevedad de este capítulo. Sin embargo, tanto el contenido y extensión del concepto así como también su significado en la práctica presentan una gran variación e inclusive, en el extremo, pueden ser completamente incompatibles entre sí.

Una de las contradicciones fundamentales que determinan esas variaciones es la que existe en relación al concepto de libertad que, a su vez, determina la conceptualización de los distintos derechos asociados con el proceso democrático y muy particularmente con los derechos de la

1 Una versión previa fue publicada en Léo Heller (Ed.), *Agua y Saneamiento: en la Búsqueda de Nuevos Paradigmas para las Américas*, (ISBN: 978-92-75-11669-2), Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud, pp. 137-155.

ciudadanía. Mientras que la tradición política del liberalismo individualista pone énfasis en el carácter negativo de la libertad, entendiendo a ésta como la ausencia de límites o barreras a la búsqueda de la satisfacción de deseos y metas individuales, en las tradiciones asociadas con la democracia radical el énfasis se enfoca más bien en el carácter positivo de la libertad. Para estas tradiciones tiene que ver con las condiciones estructurales que garantizan que todos los individuos puedan desarrollar sus potencialidades lo cual, por definición, requiere la existencia de reglas y límites que impidan que los individuos y grupos de poder monopolicen el control de dichas condiciones. Entre ambas posiciones existe toda una gama de posibilidades que permiten dar cuenta de las distintas variaciones que pueden identificarse en la práctica y que ejercen una influencia determinante en el desarrollo de las instituciones, incluyendo aquellas involucradas en la gestión de los servicios esenciales. En particular, las distintas concepciones de la libertad en un sistema democrático que surgen de dichas tradiciones políticas conducen a interpretaciones divergentes, muchas veces incompatibles, del significado de la participación social en su carácter de derecho ciudadano.

En conexión con lo anterior, la noción de participación como un derecho ciudadano está estrechamente vinculada con el desarrollo de la esfera pública, que a su vez asume formas diversas en distintos territorios y momentos históricos (Ferree, Gamson et al. 2002). Mientras que en las tradiciones políticas predominantes, fundadas en los principios de la democracia liberal representativa, se tiende a restringir la participación en la gestión de los asuntos públicos a los políticos profesionales y a los expertos, las tradiciones que alientan la profundización y ampliación del proceso democrático proponen una ruptura del monopolio elitista de la gestión y la incorporación de sectores cada vez más amplios de la población en el proceso. Estas profundas contradicciones entre la concepción elitista, restringida de la participación social, y las concepciones que ven en la ampliación de la participación social uno de los instrumentos claves del proceso de profundización de la democracia substantiva han ejercido y continúan ejerciendo una influencia determinante en la gestión de los asuntos públicos en general, incluyendo los servicios públicos esenciales.

En este sentido, la evidencia histórica sugiere que la gestión de los servicios públicos en general,² con pocas excepciones que han tendido a confirmar la regla, se ha caracterizado por sus formas tecnocráticas, jerárquicas, fundadas en la noción de que dichas actividades son un monopolio de los expertos tecno-científicos y de los políticos profesionales, no del ciudadano común. Parafraseando a John Dryzek, en los enfoques tradicionales de gestión de estos servicios el lema ha sido “déjelo a los expertos” (Dryzek 1997). Este modelo jerárquico, no participativo, muy frecuentemente paternalista, normalmente opaco al escrutinio de los ciudadanos, de sus representantes, de los usuarios directos y de la población en general, acompañó el gran éxito de la sociedad contemporánea, al menos la de los países capitalistas centrales, que condujo a la universalización de dichos servicios y, consecuentemente, a la expansión de los beneficios concomitantes con dicho proceso, desde la drástica reducción de la morbi-mortalidad hasta la mejora sustantiva de la calidad de vida. Es conveniente aclarar que nos referimos aquí a las tendencias dominantes, ya que existen diversos ejemplos históricos de gestión de los servicios básicos que han asumido formas más democráticas y han estado sujetas en distintos grados a formas de control democrático, como es el caso por ejemplo de los servicios básicos de saneamiento en los países de la Europa nórdica donde existe una fuerte tradición de democracia local (Pietilä, Gunnarsdóttir, et al., 2009). Del mismo modo, debe recordarse que los logros mencionados son relativamente recientes incluso en los países más avanzados, en los cuales la universalización de los servicios públicos esenciales tuvo lugar generalmente a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial y, en muchos casos, a partir de la década de 1960, mientras que en la gran mayoría de los países capitalistas periféricos la promesa de la universalización nunca logró materializarse.

Desde luego, una pregunta incómoda que nos surge a partir de este panorama histórico es por qué, si la tendencia histórica dominante sugiere

2 Esta característica aplica muy particularmente a los servicios públicos principalmente en áreas urbanas, aunque frecuentemente también puede extenderse al caso de las áreas rurales, y muy específicamente a partir de la creciente intervención directa del estado en la provisión de estos servicios esenciales que se dio a partir de fines del Siglo XIX.

que el logro de los grandes avances en la universalización de servicios públicos básicos tuvo lugar en el marco de formas de gestión de carácter elitista-no participativo, paternalista, y muy frecuentemente autoritario, por qué, repetimos, insistir en la necesidad de una gestión participativa, de la profundización de formas democrático-participativas de gestión de estos servicios. Esta es una cuestión que no podemos resolver en este breve artículo y que en realidad tiene que ver con un problema más amplio: la democratización mediante la profundización de la participación social en la gestión de los servicios públicos es parte del proceso de democratización de la sociedad en su conjunto, en sus distintos niveles y esferas de actividad y responsabilidad. En última instancia, la decisión de apoyar la profundización del proceso de democratización de la sociedad, incluyendo la democratización de la gestión de servicios públicos básicos, es una preferencia normativa, fundada en la defensa del principio de la igualdad y la equidad.

En este sentido, las formas dominantes de gestión tecnocrática y jerárquica que excluyen, o, en el mejor de los casos, limitan severamente las posibilidades de participación en el monitoreamiento y control social democrático por parte de los ciudadanos, han sido históricamente criticadas y confrontadas desde diversos espacios, particularmente, por parte de los actores que luchan por la profundización del proceso de democratización. En América Latina, en las últimas dos décadas, esta confrontación entre las concepciones elitistas y democratizantes de la participación social ha sido frecuentemente exacerbada por el impulso de las reformas neoliberales del sistema político que han preconizado la privatización de la gestión de los asuntos públicos en nombre de una mayor participación de la sociedad. A través de estas reformas la gestión de estos servicios, que históricamente había tendido a ser un monopolio de la acción estatal, ha sido frecuentemente convertida en un monopolio de las empresas privadas garantizado por el estado y, por lo general, blindado contra el escrutinio democrático por parte de los ciudadanos y los usuarios. No es de extrañar entonces que las reformas recientemente implementadas en la gestión de los servicios públicos esenciales hayan provocado en muchos países de la región una

multiplicación de los conflictos sociales en torno a la democratización de dicha gestión, a veces, mediante el reavivamiento de conflictos pre-existentes pero muchas veces, también, mediante la emergencia de nuevas confrontaciones.

Tendencias en la gestión participativa del saneamiento en América Latina y el Caribe

En función de la discusión previa sobre las formas que asume la “participación” de la población en distintos contextos, particularmente, en diferentes marcos socio-económicos, culturales y político-institucionales, esta sección examina algunos ejemplos provenientes de la investigación reciente sobre la gestión de los servicios básicos de saneamiento en América Latina. Podemos identificar ciertas tendencias en las formas de participación, las cuales no son mutuamente excluyentes sino que más bien están frecuentemente asociadas entre sí:

1. formas de gestión tecnocráticas que excluyen la participación de la población tanto en su carácter ciudadano como también en su carácter de usuario-cliente-consumidor de los servicios públicos;
2. formas de gestión tecnocrática que permiten (o inducen) espacios de participación altamente restringidos que tienden a circunscribir la misma, por ejemplo, a las actividades de auto-ayuda o al ejercicio de derechos de consumidor;
3. la participación social desde abajo, promovida por organizaciones sociales de distinto tipo (trabajadores, usuarios, comunidades, ONGs ambientales, etc.);

Cabe aclarar que estas tendencias no son puras, en el sentido de que en el terreno se pueden identificar distintas combinaciones de estas formas de gestión que, a su vez, se van transformando en el tiempo, lo cual es el resultado de la dinámica de los procesos socio-económicos, políticos y culturales. Por ejemplo, las formas de gestión tecnocráticas que inducen formas restringidas y controladas de participación suelen iniciar procesos con resultados

no esperados, que pueden producir el desarrollo de formas emergentes de participación genuinamente autónomas. En contraste, muchas veces, los procesos de participación que surgen como experiencias autónomas en el seno de la sociedad terminan siendo cooptados y eventualmente desmovilizados y/o neutralizados. A continuación consideramos algunos ejemplos surgidos de la investigación reciente en distintos países de América Latina, que nos permiten ilustrar estas tendencias predominantes.

La gestión tecnocrática no participativa

Como se vio en la sección previa, el modelo tecnocrático no participativo ha sido la forma dominante de gestión en los servicios públicos esenciales. Durante el período de expansión y consolidación de estos servicios que tuvo lugar durante la mayor parte del Siglo XX la gestión de los mismos fue, fundamentalmente, una actividad monopolizada o, cuando menos, controlada por el Estado en sus distintos niveles. Este fue claramente el caso del desarrollo de los servicios de agua y saneamiento en la mayoría de los países de América Latina (ver por ejemplo: Castro 2006; Castro and Heller 2006; Rezende and Heller 2008, para los casos de Argentina, Brasil y México, entre otros). En el caso de Brasil, por ejemplo, ha sido notorio el rol del Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) que introdujo la dictadura militar iniciada en 1964, cuyos rasgos principales continúan demarcando en buena medida el funcionamiento de estos servicios en el país (Heller 2009). De esta forma aunque, como discutimos en una sección posterior en años recientes Brasil, ha visto el desarrollo de mecanismos altamente participativos en ciertos aspectos de la gestión de servicios esenciales, el modelo tecnocrático no participativo sigue teniendo fuerte presencia. Valga como ejemplo el caso de los Comités de Cuencas creados a fines de la década de 1990 que formalmente están compuestos principalmente por los distintos usuarios del agua en cada cuenca, pero en los cuales los usuarios domésticos no tienen participación como tales ya que son representados por las empresas prestadoras del servicio, que para la ley constituyen el “usuario” con derecho a participar en los comités. De esta forma millones de usuarios domésticos de las áreas metropolitanas del país son representados en los

comités por las respectivas empresas de agua y cloacas, sin que los usuarios, como tales, tengan participación en el monitoreo de la gestión.³ Situaciones similares pueden identificarse en la mayoría de los países de la región (ver, por ejemplo, Castro, Kloster et al. 2004a; Castro, Kloster et al. 2004b para el caso de México).

En diversas formas, la introducción de políticas agresivas de privatización de los servicios esenciales a partir de la década de 1990, muchas veces, justificadas como una forma de promover una mayor participación y monitoreo del funcionamiento de los servicios por parte de la sociedad, ha tendido a consolidar o inclusive profundizar el carácter no participativo, frecuentemente, autoritario de esta forma de gestión tecnocrática.⁴ En este sentido, puede tomarse como ejemplo la experiencia de Argentina en la década de 1990, cuando el país se convirtió en uno de los campos experimentales más importantes a nivel internacional para la implementación de las políticas de liberalización, desregulación⁵ y privatización de los servicios públicos, incluyendo los servicios de saneamiento básico. Argentina llevó a cabo una transferencia masiva de la gestión de sus servicios de saneamiento básico

3 Por ejemplo, en entrevistas realizadas por el autor con representantes de varios comités de cuenca en Pernambuco durante 2009 se pudo confirmar que los usuarios domésticos no tienen representación directa en los comités y son representados por la Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA). Por su parte, al menos hasta el momento de realizarse las entrevistas, la COMPESA no contaba con organismos internos de participación para sus usuarios domésticos. Del intercambio de información con investigadores en distintas regiones del país se pudo confirmar que el caso de Pernambuco no es una excepción y en general los usuarios domésticos de servicios de saneamiento en Brasil no cuentan con mecanismos de participación en el monitoreamiento de la gestión.

4 Los críticos de la gestión y la regulación centralizadas y verticalistas (no participativas) adoptaron el concepto militar de “comando y control” para describir el carácter centralizador y monopolizador de la toma de decisiones en estas formas de gestión. Sin embargo, esa crítica frecuentemente ha sido convenientemente utilizada no para promover mayor participación y control ciudadano sino más bien para transferir el rol de “comando y control” de monopolios de poder público a monopolios privados. Ver por ejemplo: Castro (2010); Malloy (2010).

5 Mientras que en los países más desarrollados las políticas neoliberales incluyeron un proceso de re-regulación que en algunos casos, como en Inglaterra y Gales, condujeron a una expansión de las instancias y mecanismos regulatorios (Hogwood, 1998); Bakker, 2004); Swyngedouw, 2005), la tendencia general en los países del Sur Global fue la del desmantelamiento y neutralización de las instituciones regulatorias y fiscalizadoras, cuya operación frecuentemente se subordinó a los intereses de los operadores (Azpiazu and Schorr, 2004; Castro, 2007, 2008; Solanes, 2002).

al sector privado entre 1993 y 1999 al punto que para esta última fecha, aproximadamente, el 70 por ciento de la población llegó a estar atendida por empresas privadas. En su mayor parte, el proceso consistió en otorgar concesiones a largo plazo (25-30 años) a consorcios multinacionales, en la mayoría de los casos evitando el debate público con los ciudadanos o con sus representantes, ya que casi todas las concesiones se realizaron mediante Decretos Presidenciales de Necesidad y Urgencia, como por ejemplo ocurrió en el caso de la concesión de los servicios en el Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires a la empresa Aguas Argentinas en 1993. En este caso, no sólo la concesión se otorgó sin participación de los usuarios, ni de los ciudadanos o sus representantes políticos sino que, además, la capacidad de ejercer control democrático sobre la gestión de la empresa privatizada quedó severamente limitada dado que el único derecho otorgado a los usuarios fue el de presentar quejas mediante procedimientos administrativos y legales pero sin posibilidad de ejercer ningún tipo de control democrático de la gestión. Aún más, la posibilidad de que el organismo regulador ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios) pudiera ejercer efectivamente su función de contralor de la gestión privada quedó neutralizada porque ETOSS carecía de acceso independiente a los datos necesarios para auditar a la empresa, ya que esa información había pasado a ser propiedad privada del concesionario (Azpiazu, Catenazzi et al. 2003). Eventualmente, el creciente descontento de la población llevó a la reforma del sistema y más tarde a la cancelación del contrato de concesión en el año 2006.

A pesar de ser un caso conspicuo por sus características particulares, de ninguna manera Argentina constituye un caso aislado, sino que más bien el modelo de gestión tecnocrático no participativo sigue teniendo una influencia substancial en la mayoría de los países de América Latina, incluyendo aquellos que han experimentado avances notables en el proceso de democratización de la gestión en épocas recientes (Castro 2005; Castro 2005). Sin embargo, en la mayoría de los casos lo que puede registrarse es una flexibilización de las formas rígidas, estrictamente autoritarias o no participativas, en donde la gestión tecnocrática permite grados limitados de “participación”, altamente controlados y frecuentemente inducidos desde

el poder. Este tipo de gestión con participación restringida es probablemente el más recurrente.

La gestión tecnocrática con participación restringida

Por diversas circunstancias el modelo tecnocrático, a veces, introduce elementos de participación restringida o inducida y dirigida desde el poder. En algunos casos, el proceso asume formas paternalistas, clientelares, relativamente “benignas” en las que la participación inducida cumple una función de inclusión política de la población, mientras que en otros casos se trata de formas más directas de manipulación y control. Frecuentemente, también, la apertura de canales restringidos de participación es meramente una concesión, muchas veces provisional, resultante de la presión social por una mayor democratización de la gestión. Por ejemplo, en relación a este último comentario, en el caso de Buenos Aires el creciente descontento de los usuarios, especialmente hacia fines de la década de 1990, obligó a la ampliación de los mecanismos de participación en la gestión de los servicios. Sin embargo, estos mecanismos se limitaron al involucramiento de los usuarios como proveedores de insumos y de mano de obra para la expansión de las redes a los barrios pobres, un programa desarrollado por la empresa privada y un grupo de ONGs locales e internacionales (Azpiazu, Catenazzi et al. 2003; Almansi and Urquiza 2005). Si bien esta ampliación de la “participación” ciudadana representó un cierto avance respecto a la situación anterior en los temas cruciales de control y seguimiento democrático del funcionamiento de los servicios los usuarios y ciudadanos continuaron excluidos. La investigación sugiere que este tipo de participación restringida, dirigida desde arriba, es probablemente el más recurrente en el caso de los servicios esenciales.

Por ejemplo, a comienzos de la década de 1990 el gobierno de México introdujo una serie de reformas importantes en el sector del agua en general, y de los servicios de agua y saneamiento, en particular. En el lenguaje empleado por las autoridades de la época dichas reformas estaban orientadas a reemplazar las prácticas clientelares que caracterizaron a la gestión del agua y sus servicios durante décadas por una “nueva cultura del agua”

que debía estar fundada en el involucramiento de la ciudadanía, la responsabilidad de los usuarios, y la creciente transferencia de la gestión de los servicios públicos de agua y saneamiento al sector privado. En realidad, las autoridades mexicanas habían comenzado a enfatizar la necesidad de una mayor participación de los usuarios en la gestión del agua en general al menos desde comienzos de la década de 1980, cuando el Plan Nacional Hidráulico de 1981 propuso la promoción de “una participación más amplia de los usuarios en la resolución de los problemas comunes” (SARH 1981). Ya en la década de 1990, el gobierno intentó institucionalizar ciertos aspectos de la participación de los usuarios, por ejemplo, creando una Coordinación de Participación dentro de la Comisión Nacional del Agua (CNA), una Subcoordinación de Participación Social en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) e incluso un Movimiento Ciudadano del Agua a nivel nacional. Sin embargo, este intento de formalizar e instituir desde arriba la participación de los usuarios en la gestión del agua no condujo a una mayor participación efectiva ni tampoco al desarrollo de la “nueva cultura del agua” que se buscaba promover. A pesar de que sucesivos gobiernos han continuado con la implementación de reformas institucionales similares, la noción de “participación” prevaleciente en dichas reformas tiende a reducir el proceso a su dimensión técnica y administrativa, en desmedro de los aspectos socio-políticos de la participación, y a entender la participación como acatamiento, obediencia por parte de los usuarios a las decisiones tomadas por las autoridades y los expertos (Torregrosa, Saavedra et al. 2003; Castro, Kloster et al. 2004; Castro 2006). En este modelo, la participación no incluye, por ejemplo, el debate público, ciudadano, sobre los principios que deben guiar la gestión de los servicios públicos esenciales o las modalidades de dicha gestión (pública, privada, comunitaria, etc.), entre otros temas cruciales que no se abren a la consulta pública ni al control democrático. Más aún, el gobierno decide quién puede participar en los organismos creados, lo cual restringe severamente las posibilidades de participación autónoma de los usuarios y ciudadanos (Jiménez Cisneros and Torregrosa 2009). Con demasiada frecuencia, la “participación” que este modelo promueve se limita al aumento de las responsabilidades por parte de los usuarios, muy particularmente, en lo referente a aceptar incrementos de tarifas (“la

voluntad de pago”) pero también en relación a inversiones directas por parte de los usuarios conectadas, por ejemplo, con la expansión de las redes de servicios, ya sea en forma pecuniaria o mediante la provisión de materiales y trabajo voluntario.

En el caso de Bolivia,⁶ en 1994 se aprobó una nueva Ley de Participación Popular para promover el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos de gobierno local. También una serie de reformas introducidas durante el período 1993-1997, a partir de la creación de un nuevo marco regulatorio para las empresas de servicios públicos, incorporaron algunos mecanismos de participación ciudadana. Por ejemplo, el nuevo marco regulatorio contemplaba la posibilidad de convocar audiencias públicas para consultar a los usuarios sobre temas específicos. Sin embargo, en general, en este modelo la “participación” se veía restringida a la provisión de canales administrativos para la presentación formal de quejas y apelaciones por parte de los usuarios con respecto a falencias y otros problemas con la prestación de los servicios, mientras que la función del organismo regulador se vio afectada desde el comienzo por una severa crisis de legitimidad. Por ejemplo, en la Ciudad de Cochabamba donde los servicios de agua y saneamiento fueron entregados en concesión a un consorcio privado en 1999, el ente regulador convocó a una audiencia pública en diciembre de ese año para consultar a los usuarios sobre un incremento de precios a punto de ser aplicado por la empresa privada, pero solamente 14 personas respondieron a la convocatoria. La investigación realizada sobre este caso demostró que una gran mayoría de la población percibía al regulador como un defensor de los intereses de la empresa privada más bien que de los de la población, una percepción que se acentuó cuando el propio gobierno municipal fue excluido de las negociaciones relacionadas con dicho incremento de las tarifas lo cual, efectivamente, cerró el único canal que restaba a la ciudadanía para ejercer algún tipo de contralor sobre el proceso. Como es bien sabido, el proceso de privatización de los servicios de agua y saneamiento en Cochabamba tuvo un final violento con la así denominada “Guerra del

6 Para esta descripción del caso de Bolivia nos hemos basado en el trabajo de Crespo Flores, Laurie, et al. (2004).

Agua”, una movilización popular que condujo a la cancelación del contrato con el consorcio privado en marzo del año 2000. Volvemos a este caso en la próxima sección.

La tensa interrelación entre las formas tecnocrático-no participativa y tecnocrática con participación restringida se puso de manifiesto con notoria claridad en las confrontaciones políticas libradas en Brasil en relación al proyecto de una nueva Ley Nacional de Saneamiento Ambiental propuesta por el gobierno del Presidente Lula a partir del año 2003. Dicho proyecto de ley, concebido en el contexto de una amplia movilización popular que buscaba una mayor democratización en la gestión de los servicios públicos, contenía importantes elementos de democracia directa dando un amplio rol a las organizaciones sociales y a los movimientos ciudadanos tanto a nivel local y estatal como nacional. Estas iniciativas, lideradas por movimientos de base como el *Frente Nacional de Saneamento Ambiental* (FNSA) y la *Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento* (ASSEMAE) y asumidas por los cuadros sociales y sindicales que habían logrado acceder al poder político y actuaban desde la Secretaría Nacional de Saneamiento Ambiental del Ministerio de las Ciudades, enfrentaron una poderosa oposición articulada por la oposición política y por los lobbies empresariales (públicos y privados) con fuertes intereses en el sector de los servicios de agua y saneamiento. Eventualmente, los mecanismos de democracia directa fueron severamente restringidos o directamente excluidos de la *Lei Nacional de Saneamento Básico* que finalmente se logró aprobar en 2007, un recordatorio tanto de la influencia persistente del modelo tecnocrático que excluye, o en el mejor de los casos severamente restringe, la participación, así como también del carácter fundamentalmente político de los modelos de gestión de los servicios públicos esenciales.

La participación social “desde abajo”

Ahora bien, en décadas recientes se ha producido una amplia movilización social dirigida a profundizar la democratización de la gestión de y el acceso a los servicios públicos esenciales, notablemente los de agua y saneamiento y recolección y reciclaje de residuos, en la mayoría de los países de América Latina (Grosse, Thimmel et al. 2004; Medina 2005; Grosse,

Santos et al. 2006; Bell, Conant et al. 2009; Castro 2009; Red Latinoamericana de Recicladores 2010). Esta movilización ha tomado diversas formas desde denuncias y demostraciones pacíficas hasta confrontaciones violentas, muchas veces, resultantes en pérdidas humanas y materiales. Muy frecuentemente, también la población ha decidido tomar responsabilidad por el desarrollo de los servicios ante la inacción del estado mediante formas diversas de autoorganización que van desde la formación de empresas comunitarias hasta cooperativas de servicios. En ciertos casos, estos movimientos de base han tenido una gran capacidad de acción y de articulación política, lo cual les ha permitido acceder a instancias importantes de poder y consolidar su capacidad de intervención directa en la gestión de estos servicios lo cual ha sido el caso, entre otros ejemplos, en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela.⁷ Por razones de espacio no podemos cubrir estos ejemplos en su totalidad ni tampoco con la profundidad requerida para un análisis riguroso pero, al menos, presentamos aquí una breve referencia dada su importancia y también por sus implicaciones para el estudio de la desmovilización y la cooptación de la participación social, tema de la siguiente sección. En efecto, los casos que describimos abajo representan al mismo tiempo formas muy exitosas de participación social desde la base así como también, en algunos casos, de su posterior desmovilización y cooptación en el marco de procesos en los cuales los movimientos sociales participantes formaron parte de la base de apoyo que condujo a la toma del poder político.

7 Los casos de Bolivia y Ecuador resaltan dado el rol central de los movimientos populares, particularmente indígenas y campesinos pero también urbanos, en los procesos políticos que llevaron al poder a los presidentes Juan Evo Morales Ayma en 2006 y Rafael Correa en 2007, respectivamente. En el caso de Bolivia, el movimiento social conectado con las “guerras del agua” pasó a formar parte del equipo de gobierno del Presidente Morales, notoriamente mediante la creación del Ministerio del Agua encabezado por Abel Mamani, líder del movimiento popular de la ciudad de El Alto. En el caso de Ecuador, cabe notar la creación a nivel nacional de una Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, que desde 2010 es encabezada por la ministra Alexandra Ocles Padilla, dirigente de los derechos civiles de las poblaciones indígenas y afro-descendientes del país. En el marco de dichos procesos políticos recientes, ambos países tomaron la delantera a nivel internacional en declarar que el agua es un bien común, y que el acceso al agua constituye un derecho humano, declaraciones que pasaron a formar parte de las respectivas constituciones nacionales.

Bolivia. El caso de la Guerra del Agua en Bolivia, primero en Cochabamba en 1999-2000 y, posteriormente, en La Paz-El Alto en 2005-2006 se convirtió en un emblema global de la lucha popular contra la privatización de los servicios públicos esenciales. En particular, el caso de Cochabamba tuvo amplias repercusiones a nivel nacional, donde el gabinete entero del gobierno renunció en marzo del año 2000 como consecuencia de la confrontación, e internacional, donde se convirtió en un símbolo de la participación popular que busca profundizar la democratización de la gestión de los servicios públicos esenciales (ver entre otros: Assies 2003; Crespo Flores, Laurie et al. 2004; Laurie and Crespo 2007; Spronk and Webber 2007; Pérez Barriga 2010). En este caso, muchas de las organizaciones sociales que lideraron la movilización contra la privatización constituyeron un componente fundamental de la base social que llevó al Presidente Evo Morales al poder en 2006 y que posteriormente pasaron a tener un rol significativo en el intento de reorganización de las empresas públicas.

Argentina. En el caso de Argentina, cabe mencionar en primer lugar la sucesión de luchas ciudadanas contra la privatización de los servicios de agua y saneamiento y la defensa de carácter público de los mismos en la provincia de Tucumán, en la década de 1990. El gobierno provincial otorgó una concesión para la prestación de estos servicios a un consorcio multinacional en 1995, en un proceso que se vio afectado desde el comienzo por denuncias de corrupción, falta de transparencia, y ausencia de debate o consulta públicos, lo cual atizó una fuerte resistencia. Un aumento del 105 % en las tarifas e impuestos de estos servicios, agravado por serios problemas en calidad del agua distribuida, desencadenó una masiva protesta ciudadana que incluyó entre sus participantes a autoridades municipales, legisladores provinciales, trabajadores despedidos por la empresa pública privatizada, y representantes del empresariado local. Alrededor del 86 por ciento de los usuarios

participó en una campaña de desobediencia civil mediante el “no pago” de la factura del servicio y demostraciones públicas de protesta que incluyó una “Sesión Popular de la Legislatura” para denunciar el carácter corrupto del proceso de privatización. Finalmente el contrato fue cancelado en 1997 (Crenzel 2004; Luna and Cecconi 2004: 234).

Otro caso notable fue el de la provincia del Chaco. En 1994 el Gobierno Provincial convocó a una Consulta Popular sobre la posibilidad de viabilizar en el Chaco la política de privatizaciones impulsada desde el Gobierno Nacional por el Presidente Carlos Menem. Este llamado a consulta tuvo un carácter inusual ya que en el resto del país los procesos de privatización se venían realizando mediante decretos presidenciales especiales y en ausencia de debate público, pero en el Chaco la Consulta era un requisito de la Constitución Provincial. Lo que torna interesante este caso es que a) los partidos políticos más importantes apoyaban la privatización de los servicios y b) el resultado de la Consulta Popular tenía carácter vinculante y debía ser incorporado a la Constitución Provincial. El resultado de la Consulta tomó por sorpresa al establishment político provincial, que no anticipó la posibilidad de un voto negativo a la propuesta. Sin embargo, una mayoría de los votantes rechazó la enmienda a la Constitución Provincial y de esa manera quedó decretado el rechazo a la privatización y la decisión de mantener los servicios esenciales en el ámbito público. Lamentablemente, la elección soberana de los ciudadanos del Chaco fue severamente penalizada por el gobierno central, el cual excluyó a la provincia del programa de inversiones para infraestructura de servicios públicos, un programa parcialmente financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y que exigía la privatización de las empresas públicas como condición para recibir el financiamiento (Roze 2002).

Otro ejemplos importantes de participación social en la forma de movilización popular son los casos de Buenos Aires, donde la población fue progresivamente pasando de una cierta apatía a comienzos de la década de 1990 a formas muy activas de presión sobre las autoridades y las empresas privatizadas, que finalmente condujo a la cancelación de los contratos de

privatización vigentes (Azpiazu, Catenazzi et al. 2003; Amorebieta 2005). Del mismo modo, en las provincias de Santa Fe y Córdoba organizaciones sociales de distinto tipo, incluyendo grupos ambientalistas, trabajadores y movimientos de vecinos, con el apoyo de académicos y representantes políticos locales, llevaron a cabo campañas muy efectivas. En el caso de Santa Fe, la movilización popular, ayudada por el ascenso al poder de una alianza de partidos de centroizquierda, contribuyó a la decisión de cancelar los contratos de privatización de los servicios de agua y saneamiento en el año 2006 y a la implementación de formas de control ciudadano de la gestión de los servicios (Rovere 2010). En Córdoba, al momento de escribir este trabajo los grupos sociales de base continúan una lucha de larga data por la cancelación del contrato de privatización, la recuperación de las empresas públicas, y la búsqueda de soluciones a los problemas de falta de acceso y mala calidad de los servicios mediante la autoorganización popular (Spedale 2009; Berger 2010). También, aparte del caso de los servicios de agua y saneamiento, existen ejemplos significativos de formas exitosas de autoorganización popular en otros servicios básicos, notablemente en la recolección y reciclado de residuos (ver, por ejemplo: Paiva 2004; Angélico and Maldovan 2008; Los Caminantes 2010).

Brasil. Quizás el ejemplo de participación social desde abajo más conocido y celebrado internacionalmente, conectada con la construcción de formas de democracia participativa y directa, es el de Brasil. Al igual que en Bolivia, los movimientos de base que participaron activamente en la lucha contra la privatización de los servicios y por la universalización del acceso fueron actores importantes del proceso político que llevó al Presidente Luiz Inácio Lula da Silva al poder en el año 2002 y pasaron a ocupar posiciones en las instituciones de gobierno responsables por estos servicios. Entre otras iniciativas de base popular introducidas en el marco de este proceso cabe destacar particularmente la bien conocida experiencia del presupuesto participativo, iniciada en la ciudad de Porto Alegre y luego replicada con éxito en muchas otras ciudades y regiones, que constituye un caso paradigmático de las

políticas participativas (Dutra and Benevides 2001; Fedozzi 2001). De igual manera, pueden destacarse las experiencias participativas promovidas por organismos como los Consejos y Conferencias de las Ciudades para la discusión y establecimiento de prioridades de políticas públicas a nivel de los servicios urbanos. Incluso instituciones internacionales como el Banco Mundial han reconocido su capacidad movilizadora y efectividad en la generación de legitimidad para la implementación de políticas públicas, como por ejemplo en relación a las iniciativas para universalizar el acceso a los servicios esenciales con mecanismos de control social democrático de la gestión (ver, por ejemplo: World Bank 2003: 42). En el caso de los servicios de agua y saneamiento Brasil cuenta con numerosas experiencias exitosas de gestión pública, principalmente, a nivel local, con amplia participación ciudadana (Maltz 2005; Miranda Neto 2005; Costa, Heller et al. 2006). De igual manera, los movimientos de ‘catadores de lixo’, o ‘agentes ambientais’ como los denominan quienes buscan dignificar el rol de estos actores, constituyen otro ejemplo notable de la interacción entre formas de autoorganización social y procesos políticos de carácter progresista e inclusivo (Pimenta Velloso 2005; MNCR 2010).

Por falta de espacio haremos aquí sólo una breve referencia a otros procesos cuya relevancia para nuestro tema no puede resaltarse con justicia en este texto pero que permiten completar nuestra ejemplificación de las formas emergentes de autonomías participativas en la gestión de servicios públicos esenciales en América Latina. Sólo consideraremos aquí los casos de Nicaragua y Venezuela.⁸

8 Entre otros muchos ejemplos, ver: para Colombia, Vélez Galeano, Budds, et al. (2010), para Ecuador, CEDA, (2009), para Perú Cabel Noblecilla, Ortiz Sánchez, et al. (2004), Cordero (2005), para Uruguay, Santos y Villarreal (2005).

Nicaragua. La experiencia reciente de Nicaragua⁹ añade algunas lecciones importantes. Por una parte, desde la década de 1990, en consonancia con el impulso a nivel regional de políticas de descentralización de la gestión del agua y sus servicios, el gobierno nicaragüense procedió a delegar la gestión de servicios de saneamiento a los gobiernos locales en algunas regiones. En algunos casos, el proceso respondía a la movilización de la población que luchaba por un mayor control sobre la gestión para mejorar los niveles de acceso y calidad de los servicios. El gobierno también ha estimulado algunos mecanismos formales de participación como son los Cabildos abiertos, las Asociaciones de Consumidores y los Comités de Desarrollo Municipal.

Sin embargo, investigaciones recientes sugieren que las formas de participación más efectivas tienen que ver principalmente con dos procesos: a) la gestión de los servicios básicos en áreas no servidas por el estado, principalmente, en zonas rurales y en las periferias urbanas y, b) en la lucha contra la privatización de las empresas públicas. En parte, estas formas participativas se inscriben en una tradición de organización popular en torno a los servicios básicos de saneamiento en Nicaragua que puede rastrearse hasta la décadas de 1960 y 1970, con la creación de “comités de agua” que buscaban resolver el problema de los asentamientos urbanos periféricos. Estas experiencias populares atravesaron diversos procesos de cambio como resultado de las transformaciones políticas experimentadas por el país desde entonces. En relación al primer punto, en las zonas rurales y de la periferia urbana se han creado Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS), compuestos por miembros elegidos por las comunidades locales y que tienen a su cargo la cobranza y el mantenimiento de los servicios. Se estima que existen unos 6000 CAPS en todo el país que dan servicio a casi un cuarto de la población y que en muchos casos han logrado desarrollar mecanismos de participación

9 Para el caso de Nicaragua me he basado principalmente en: Kreimann Zambrana (2009); Barrios Jackman y Wheelock Díaz (2005).

y control democrático efectivos. Los miembros de los CAPS son elegidos en Asambleas Comunitarias, mecanismo que, a su vez, convoca a la población a discutir las tarifas de los servicios, las prioridades de inversión y las formas de regulación de usos del agua incluyendo las sanciones a aplicarse a los infractores. Ahora bien, la relativa autonomía de operación de los CAPS con respecto al gobierno y a otros actores es el objeto de tensiones con las instancias gubernamentales, en parte, porque la autoorganización a nivel local frecuentemente entra en colisión con los procesos dirigidos desde el poder central, inclusive en el marco de la nueva administración sandinista que llegó al poder en el año 2006.

En relación al segundo aspecto, el proceso de participación desde abajo, al igual que en muchos otros países de la región, recibió un fuerte impulso a partir del rechazo popular a las políticas de privatización del gobierno, particularmente a partir del año 2001. Un momento clave en este desarrollo fue la creación en el año 2003 de una Alianza por la No Privatización y Acceso al Agua, que se vino a sumar a las acciones de la Red de Acción Conjunta de Iglesias y de ONGs que representan los derechos de los consumidores. Estos son movimientos de gran heterogeneidad en términos del origen social e identidades políticas de los actores, pero que han encontrado una base de entendimiento en la defensa del agua como bien común y de los servicios básicos de saneamiento como un bien público y un derecho humano.

Venezuela.¹⁰ Como en la mayoría de los países de la región, las experiencias participativas en torno a la gestión de los servicios básicos en Venezuela pueden rastrearse hasta por lo menos la década de 1960. En tiempos recientes, una de las experiencias fundantes del proceso de movilización social en torno a estos servicios se dio en la década de 1990 en la zona periférica de Caracas donde se inició el desarrollo de un proceso de democracia directa a nivel de las parroquias locales en el cual la gestión de los servicios de saneamiento ocupó un papel central. Este proceso dio lugar a la creación

10 Esta sección sobre Venezuela se basa en Arconada Rodríguez (1996, 2005, 2006); Lacabana y Cariola (2005); Ramírez (2006); Arreaza (2008); López Maya (2008); Matos (2008).

de Mesas Técnicas del Agua (MTAs) y Gobiernos Parroquiales, instancias de participación local efectiva que comenzaron en dos municipios de la metrópolis, Antímano y El Valle y que, posteriormente, se convertirían en un referente de la política nacional a partir de la llegada al poder del Presidente Hugo Chávez Frías en 1999. En efecto, a partir de las experiencias en estos dos municipios se introdujo en el debate público que condujo eventualmente a la elaboración de la nueva Constitución venezolana la propuesta de crear a nivel nacional MTAs y Consejos Comunitarios de Agua (a los que se sumaría luego las Organizaciones Comunitarias Autogestionarias, a partir del año 2004) con el objeto de promover la participación efectiva de la población en los asuntos de interés local inmediato, como son el estado de las cuencas y los servicios públicos esenciales. Entre otros mecanismos concretos, el funcionamiento de las MTAs involucra a la población conjuntamente con los funcionarios y técnicos del gobierno local y de la empresa pública a cargo de los servicios en el desarrollo de un “censo” de la situación local, incluyendo la elaboración de planos o croquis que representan gráficamente las redes de infraestructura y otros componentes del espacio en el que habitan las comunidades. Frecuentemente, la elaboración de estos planos condujo a la incorporación de situaciones desconocidas o ignoradas por las autoridades, incluyendo elementos de la infraestructura como redes, equipos, válvulas y otros componentes de los servicios de saneamiento cuya existencia era desconocida por las autoridades y las empresas a cargo de los mismos. Otra función de las MTAs es la de elaborar diagnósticos de situación y proyectos de intervención para solucionar los problemas identificados, monitorear el cumplimiento de las obras y la calidad de los servicios, así como también cogestionar el financiamiento recibido para la realización de obras, incluyendo la regularización del pago de las tarifas por parte de las comunidades. Por su parte, las MTAs, como instancias locales de participación en una determinada región administrativa o geográfica, se reúnen periódicamente en el marco de Consejos

Comunitarios de Agua, que constituyen una instancia de nivel superior que permite coordinar las acciones de las MTAs en sus distintos territorios. Se estima que existen actualmente unas 2700 MTAs en todo el país.

Obstáculos y posibilidades para la democratización substantiva de la gestión del saneamiento

Los ejemplos considerados en la sección previa no solamente ilustran algunas de las tendencias más importantes en las formas de gestión de los servicios públicos esenciales sino que también contribuyen a identificar algunos de los obstáculos y oportunidades que se presentan en función del proceso de democratización de dicha gestión. Las luchas sociales orientadas a la ampliación del espacio democrático que se registran en toda la región han abierto oportunidades de transformación, permitiendo logros importantes en una serie de dimensiones que van desde la introducción de experiencias de democracia directa en distintos niveles de la gestión de los servicios públicos hasta la consolidación de formas autónomas de la misma, particularmente, en zonas rurales y periféricas. Existen numerosos ejemplos de experiencias exitosas que representan un enorme potencial para la expansión de formas de participación social conducentes a la profundización del proceso de democratización de la gestión. Sin embargo, no existen panaceas y los procesos participativos desde abajo, incluso cuando se trata de formas genuinamente emergentes a partir de la base social, están expuestos a todo tipo de distorsiones y amenazas, desde la corrupción y degradación interna del proceso de democratización, cuando los sectores sociales acceden a posiciones de poder político, hasta la cooptación y manipulación de los movimientos sociales por parte del Estado, los organismos de cooperación y de financiamiento internacionales e incluso las grandes corporaciones privadas que actúan en el sector (Cooke and Kothari 2001). Frecuentemente también, desde el estado se han promovido formas de participación social que encubren una política de abandono de la responsabilidad estatal por garantizar el acceso universal a los servicios esenciales,

muchas veces transfiriendo a la población –generalmente a los sectores desatendidos, que suelen ser obviamente los más pobres y marginalizados- la carga de financiar los costos de provisión de la infraestructura de servicios.

Ahora bien, en una perspectiva más general, el predominio de las formas de la democracia representativa, basada en el principio de que la gestión de los asuntos públicos es una materia para políticos profesionales y expertos sigue constituyendo uno de los obstáculos centrales para la profundización del proceso democratizador. Estas formas de la democracia representativa continúan ocupando un lugar dominante en América Latina y El Caribe, incluyendo a los países que en la última década han experimentado la llegada al poder político de gobiernos impulsados por la movilización de amplios sectores sociales. Esta situación se ve agravada por las tendencias regresivas de la propia democracia representativa, que han tendido a exacerbar aún más las condiciones de exclusión ciudadana que de por sí caracterizaban a las sociedades de la región. La tradición de lucha social que caracteriza a las sociedades de América y El Caribe en relación con la dignificación de las condiciones de vida y la profundización de la democracia substantiva, no meramente formal o retórica, permite explicar algunas de las transformaciones progresivas experimentadas por la democracia representativa en la región, particularmente la apertura a formas de participación social limitadas, vigiladas, circunscritas a esferas específicas de actividad, a territorios bien definidos y en el marco de temporalidades bien demarcadas. En el caso de los servicios públicos esenciales, los gobiernos frecuentemente han respondido a las presiones resultantes de las luchas sociales, por ejemplo, las luchas por la ampliación del acceso a los servicios de saneamiento básico, con la promoción de formas de participación que, normalmente, se limitan a la autoayuda y a la corresponsabilidad en la organización de ciertos aspectos como la inversión en materiales y mano de obra para la extensión de redes o la regularización de los sistemas de cobranza de las tarifas. Sin embargo, con pocas excepciones, cuestiones substantivas como son las decisiones en relación a los principios y valores que deben orientar a la gestión de dichos servicios son consistentemente excluidas del debate público y cerradas a la participación de las mayorías.

Este tipo de participación limitada, restringida, vigilada y circunscrita a temas específicos pero que excluye del debate público los componentes políticamente substantivos es promocionada también por las agencias de cooperación y por los organismos financieros internacionales, para los cuales la “participación” en los servicios públicos se ha convertido incluso en un requisito para el otorgamiento de financiamiento para infraestructura de servicios. Lamentablemente, con demasiada frecuencia la noción de participación que se maneja en estas esferas podría traducirse mejor como “obediencia esperada” por parte de la población usuaria a las decisiones tomadas por los políticos profesionales y los expertos, y, de ninguna forma, como participación ciudadana substantiva en las decisiones fundamentales y sobre todo en el control democrático de la gestión. En décadas recientes esta situación se ha puesto de manifiesto muy particularmente en relación a las decisiones relacionadas con la mercantilización de los servicios esenciales, es decir, con el abandono de la noción de que los servicios esenciales constituyen un bien público y un derecho ciudadano y su transformación en bienes privados, mercantiles. Si bien las formas más extremas de dicho proceso se han dado mediante la introducción de diversas formas de participación privada en el gobierno y gestión de estos servicios, el proceso de mercantilización se viene dando con independencia del carácter público-estatal o privado de las empresas que prestan el servicio. Esto es así porque las empresas públicas se ven cada vez más presionadas a adoptar criterios mercantiles de operación, en los que los objetivos sociales de los servicios públicos esenciales quedan crecientemente subordinados a la lógica de la producción de un excedente a partir de la cobranza de las tarifas, tal como si se tratara de empresas privadas orientadas a la acumulación de ganancias. En gran medida, este es el resultado de un proceso que ha erosionado la ética del espacio público que mal o bien se había instalado desde fines del Siglo XIX en el sector de la provisión de servicios esenciales para la vida digna, como los servicios de saneamiento básico.

Esta erosión de la ética de lo público, sobre la que se sustentaba la noción de que el acceso a servicios esenciales para la vida debía ser independiente de la capacidad de pago de los individuos y las familias, y su reemplazo por

una ética mercantilista constituye uno de los obstáculos más importantes que confronta la democratización substantiva de la gestión del saneamiento en la región. La defensa y recuperación de dicha ética y su ampliación y profundización mediante la consolidación de la noción de que el acceso a los servicios esenciales para la vida es un bien común cuya gestión debe estar excluida de la lógica mercantil orientada a la acumulación de la ganancia privada constituye uno de los desafíos fundamentales que confronta nuestra civilización.

Referencias

Almansi, F. and G. Urquiza, Eds. (2005). *La Lucha por Acceder al Agua. La Tierra, la Expansión y Prestación de Servicios de Agua y Saneamiento en Barrios Informales de Buenos Aires*. Buenos Aires, IIED-AL, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina.

Amorebieta, G. (2005). *Argentina: worker's co-operative takes over post-Enron. Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto and P. Terhorst. London, Transnational Institute and Corporate Europe Observatory: 149-157.

Angélico, H. and J. Maldovan (2008). *El reciclaje de residuos sólidos urbanos: las cooperativas como un actor diferenciado en el circuito productivo*. V Encuentro de Investigadores Latinoamericanos de Cooperativismo. *Movimiento Cooperativo, Transnacionalización e Identidad Cooperativa en América Latina*. Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil, Alianza Cooperativa Internacional.

Arconada Rodríguez, S. (1996). "La experiencia de Antimano. Reflexiones sobre algunos aspectos de la lucha por la constitución de los Gobiernos Parroquiales en el Municipio Libertador de la ciudad de Caracas." *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* II(4): 155-165.

Arconada Rodríguez, S. (2005). "Seis años después: mesas técnicas y consejos comunitarios de agua (aportes para un balance de la experiencia desarrollada)." *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* **11**(3): 187-203.

Arconada Rodríguez, S. (2006). "Mesas técnicas de agua y consejos comunitarios de agua." *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* **12**(2): 127-132.

Arreaza, A. (2008). *La regulación de los servicios sanitarios a través de la contraloría social en Venezuela. I Foro Interamericano sobre Servicios de Agua y Saneamiento*. Santiago de Chile.

Assies, W. (2003). "David versus Goliath in Cochabamba: Water Rights, Neoliberalism, and the Revival of Social Protest in Bolivia." *Latin American Perspectives* **30**(3): 14-36.

Azpiazu, D., A. Catenazzi, et al. (2003). *Buenos Aires - Argentina Case Study Report*. PRINWASS, Research Project (European Commission, Fifth Framework Programme, INCO-DEV, Contract PL ICA4-2001-10041. J. E. Castro. Oxford, University of Oxford.

Azpiazu, D. and M. Schorr (2004). *Cross-comparative Report on the Economic-Financial Dimension*. PRINWASS Project. J. E. Castro. Oxford, School of Geography and the Environment, University of Oxford.

Bakker, K. (2004). *An uncooperative commodity privatizing water in England and Wales*. Oxford, Oxford University Press.

Barrios Jackman, M. and S. I. Wheelock Díaz (2005). *Mobilización Social y Gestión del Agua en Nicaragua Managua*, Universidad Centroamericana (UCA), Campus Nitlapan.

Bell, B., J. Conant, et al. (2009). *Changing the Flow: Water Movements in Latin America*, Food and Water Watch, Other Worlds, Reclaiming Public Water, Red VIDA, Transnational Institute.

Berger, M. (2010). *Cuerpo, experiencia y narración: las prácticas de autoorganización en la defensa de derechos. La lucha de las Madres de Barrio Ituzaingó Anexo de la Ciudad de Córdoba, 2001- 2009*. Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. **Doctorado en Ciencias Sociales.**

Cabel Noblecilla, W., I. Ortiz Sánchez, et al. (2004). *Desafíos del Derecho Humano al Agua en el Perú*. Lima, Centro de Investigación y Educación Popular - ALTERNATIVA and Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL).

Castro, J. E. (2005). “Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica.” *Cuadernos del Cendes* 22(59): 1-22.

Castro, J. E. (2005). *Águas disputadas: regimes conflitantes de governabilidade no setor dos serviços de saneamento. Administrando a Água como se Fosse Importante: Gestão ambiental e Sustentabilidade*. L. Dowbor and R. A. Tagnin. Sao Paulo, SENAC: 47-59.

Castro, J. E. (2006). *Water, Power, and Citizenship. Social Struggle in the Basin of Mexico*. Houndmills, Basingstoke and New York, Palgrave-Macmillan.

Castro, J. E. (2007). “La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina.” *Nueva Sociedad*(207): 93-112.

Castro, J. E. (2008). *A normatização da prestação dos serviços de água e esgoto, a experiência de Inglaterra e Gales. Regulação: Normatização da Prestação dos Serviços de Água e Esgoto*. A. d. C. Galvão Junior and M. M. d. Aguiar Ferreira Ximenes. Fortaleza, Ceará, Brazil, Associação Brasileira das

Agências de Regulação (ABAR) e Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE): 161-201.

Castro, J. E. (2009). “Luchas sociales por el agua en América Latina.” *Anuario de Estudios Americanos* 66(2): 15-22.

Castro, J. E. (2010). Private-sector participation in water and sanitation services: the answer to public sector failures? *Global change: Impacts on Water and Food Security*. C. Ringer, A. Biswas and S. A. Cline. Berlin and Heidelberg, Springer: 169-193.

Castro, J. E. and L. Heller (2006). The development of water and sanitation services in Argentina and Brazil. *Environmental History of Water - Global Views on Community Water Supply and Sanitation*. P. S. Juuti, T. S. Katko and H. Vuorinen. London, International Water Association (IWA) Publishing: 429-445

Castro, J. E., K. Kloster, et al. (2004a). Ciudadanía y gobernabilidad en la cuenca del Río Bravo-Grande. *El Agua en México Vista desde la Academia (Water in Mexico: an Academic Perspective)*. B. Jiménez and L. Marín. ¿?Mexico City, Academica Mexicana de Ciencias: 199-232.

Castro, J. E., K. Kloster, et al. (2004b). Ciudadanía y gobernabilidad en México: el caso de la conflictividad y la participación social en torno a la gestión del agua. *El Agua en México Vista desde la Academia (Water in Mexico: an Academic Perspective)*. B. Jiménez and L. Marín. Mexico City, Academia Mexicana de Ciencias: 339-370.

CEDA, C. E. d. D. A. (2009). *Memorias del Foro “Los nuevos retos de la Participación Ciudadana en el Ecuador: una mirada desde lo socioambiental”*. Quito, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA).

Cooke, B. and U. Kothari, Eds. (2001). *Participation: the New Tyranny?* London, Zed Books.

Cordero, N. C. P. M. E. R. L. V. R. V. M. (2005). *Construyendo Ciudadanía: el Derecho Humano al Agua*. Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Observatorio del Derecho a la Salud, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP).

Costa, S. S. d., L. Heller, et al. (2006). *Successful Experiences in Municipal Public Sanitation Services from Brazil*, Transnational Institute and National Association of Municipal Services of Water and Sanitation (ASSEMAE),.

Crenzel, E. A. (2004). *Tucumán, Argentina, Case Study, PRINWASS Project*. J. E. Castro. Oxford, School of Geography and the Environment, University of Oxford.

Crespo Flores, C., N. Laurie, et al. (2004). *Cochabamba, Bolivia. Case Study. PRINWASS Project*. J. E. Castro. Oxford, School of Geography and the Environment, University of Oxford.

Dryzek, J. S. (1997). *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*. Oxford, Oxford University Press.

Dutra, O. and M. V. Benevides (2001). *Orçamento participativo e socialismo*. Sao Paulo, Perseu Abramo.

Fedozzi, L. (2001). *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo Editorial and Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE).

Ferree, M. M., W. A. Gamson, et al. (2002). "Four models of the public sphere in modern democracies." *Theory and Society* 31(3): 289-324.

Grosse, R., C. Santos, et al., Eds. (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. Montevideo, Casa Bertolt Brecht.

Grosse, R., S. Thimmel, et al., Eds. (2004). 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. Montevideo, Casa Bertolt Brecht.

Heller, L. (2009). Water and sanitation policies in Brazil: historical inequalities and institutional change. Water and Sanitation Services. Public Policy and Management. J. E. Castro and L. Heller. London and Sterling, VA, Earthscan: 321-337.

Hogwood, B. W. (1998). Regulatory institutions in the United Kingdom: increasing regulation in the 'shrinking state' Changing Regulatory Institutions in Britain and North America. G. B. Doern and S. Wilks. Toronto, Buffalo and London, University of Toronto Press: 80-107.

Jiménez Cisneros, B. and M. L. Torregrosa (2009). Challenges facing the universal access of water and sanitation in. Water and Sanitation Services. Public Policy and Management. J. E. Castro and L. Heller. London and Sterling, VA, Earthscan: 338-352.

Kreimann Zambrana, M. R. (2009). Gestión social de un bien común: Los Comités de Agua en Nicaragua. Contextos diferenciados periferia urbana y rural. Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. México DF, El Colegio de México. **Maestría en Estudios Urbanos**: 103.

Lacabana, M. and C. Cariola (2005). "Construyendo la participación popular y una nueva cultura del agua en Venezuela." Cuadernos del Cendes **22**(59): 111-133.

Laurie, N. and C. Crespo (2007). "Deconstructing the best case scenario: lessons from water politics in La Paz-El Alto, Bolivia." *Geoforum* **38**(5): 841-854.

López Maya, M. (2008). "Innovaciones participativas en la Caracas bolivariana: La MTA de la pedrera y la OCA de barrio Unión-Carpintero." *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* **14**(1): 65-93.

Los Caminantes. (2010). "Cooperativa de recolectores de basura." Retrieved 9 May 2010, 2010, from <http://www.loscaminantescoop.com.ar/>.

Luna, E. and E. Cecconi, Eds. (2004). *Indice de Desarrollo Sociedad Civil de Argentina*. Total País. Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social Argentina (GADIS).

Malloy, T. (2010). "The Social Construction of Regulation: Lessons from the War Against Command and Control." *Buffalo Law Review* **58**(2): 267-355.

Maltz, H. (2005). *Porto Alegre's water: public and for all. Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto and P. Terhorst. London, Transnational Institute and Corporate Europe Observatory: 29-36.

Matos, M. G. (2008). *Gestión comunitaria de los servicios públicos en Venezuela: entre la nueva institucionalidad y el gobierno desde y para la ciudadanía*. XIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.

Medina, M. (2005). *Cooperativas de recicladores informales en América Latina*. Mexico City, Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (AIDIS), División Técnica de Residuos Sólidos (DIRSA).

Miranda Neto, A. (2005). Recife, Brazil: building up water and sanitation services through citizenship. Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from Around the World. B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto and P. Terhorst. London, Transnational Institute and Corporate Europe Observatory: 113-119.

MNCR, M. N. d. C. d. M. R. (2010). "Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis." Retrieved 9-10-2010, 2010, from <http://www.mncr.org.br/>.

Paiva, V. (2004). "Las cooperativas de recuperadores y la gestión de residuos sólidos urbanos en el área metropolitana de Buenos Aires." Revista Theomai **2003**(Número especial).

Pérez Barriga, J. (2010). Challenges and Opportunities for the Participatory Management of Water and Sanitation Services. The Case of La Paz-El Alto, Bolivia. School of Geography, Politics and Sociology. Newcastle upon Tyne, Newcastle University. **M Phil in Geography**

Pietilä, P. E., M. J. Gunnarsdóttir, et al. (2009). Decentralized services: the Nordic experience. Water and Sanitation Services. Public Policy and Management. J. E. Castro and L. Heller. London, Earthscan: 218-233.

Pimenta Velloso, M. (2005). "Os catadores de lixo e o processo de emancipação social." *Ciência & Saúde Coletiva* **10**(supp): 49-61.

Ramírez, L. A. (2006). Participación comunitaria y empresa: Un ejercicio de corresponsabilidad y contraloría social. VI Jornadas de Investigación del Decanato de Administración y Contaduría, Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado. Barquisimeto, Venezuela, Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado.

Red Latinoamericana de Recicladores. (2010). "Red Latinoamericana de Recicladores." Retrieved 9-5-2010, 2010, from <http://www.redrecicladores.net/>.

Rezende, S. and L. Heller (2008). *O Saneamento no Brasil. Políticas e interfaces*. Belo Horizonte, Minas Gerais, Universidade Federal de Minas Gerais.

Rovere, L. (2010). *Historia de la Asamblea Provincial por el Derecho al Agua*. Rosario, Argentina, Taller Ecologista.

Roze, J. P. (2002). Chaco, Argentina, Case Study, PRINWASS Project. J. E. Castro. Oxford, School of Geography and the Environment, University of Oxford.

Santos, C. and A. Villarreal (2005). Uruguay: direct democracy in defence of the right to water. *Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto and P. Terhorst. London, Transnational Institute and Corporate Europe Observatory: 173-179.

SARH, S. d. A. y. R. H.-C. d. P. N. H. (1981). *Plan Nacional Hidráulico*. Mexico City, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).

Solanes, M. (2002). *América Latina: ¿sin regulación ni competencia? Impactos sobre gobernabilidad del agua y sus servicios*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Spedale, G. (2009). *Córdoba: crisis hídrica y shock social*. Córdoba, Argentina, Coordinadora Córdoba en Defensa del Agua y la Vida (CCODAV)

Spronk, S. and J. R. Webber (2007). "Struggles against Accumulation by Dispossession in Bolivia: The Political Economy of Natural Resource Contention." *Latin American Perspectives* 34(2): 31-47.

Swyngedouw, E. (2005). "Dispossessing H2O: the contested terrain of water privatization." *Capitalism Nature Socialism* **16**(1): 81 - 98.

Torregrosa, M. L., F. Saavedra, et al. (2003). Aguascalientes, Mexico. Case Study. PRINWASS Project. J. E. Castro. Oxford, School of Geography and the Environment, University of Oxford.

Vélez Galeano, H., J. Budds, et al., Eds. (2010). *Justicia Hídrica. 7 Ensayos como Aportes para Articular las Luchas*. Bogotá, CENSAT Agua Viva and Amigos de la Tierra Colombia.

World Bank (2003). *World Development Report 2004: making services work for poor people*. Washington, DC.