

XV. LAS LUCHAS POR LA JUSTICIA DEL AGUA EN AMÉRICA LATINA: ALTERNATIVAS PÚBLICAS Y ‘PÚBLICO-SOCIALES’

Susan Spronk, Carlos Crespo y Marcela Olivera

América Latina fue la primera región en adoptar el neoliberalismo como modelo hegemónico, así como también la primera en desarrollar e implementar alternativas concretas. En América Latina, las luchas contra la privatización del agua han jugado un rol esencial en la deslegitimación del modelo neoliberal, como bien ejemplifican la famosa ‘guerra del agua’ en Cochabamba en el año 2000 y la reforma constitucional en Uruguay en el año 2004 (Kohl y Farthing 2006, Taks 2008). Gracias a éstas y otras luchas por la defensa del agua como un derecho humano y un bien común, América Latina ha pasado de ser una región en que el modelo neoliberal era dominante a un territorio de inestabilidad hegemónica en el que las alternativas se están dando pero, al mismo tiempo, confrontan serios desafíos (Sader 2009). Por este motivo, el mundo tiene los ojos puestos en América Latina y en sus modelos alternativos de abastecimiento de servicios que desafían la lógica mercantilista del capitalismo neoliberal.

Debido a estas movilizaciones populares, los contratos privados de agua en Argentina, Bolivia y Uruguay han sido cancelados, y el servicio ha vuelto a manos públicas y control estatal (Hall y Lobina 2006, Lobina y Hall 2007). Tampoco es coincidencia que éstos sean países en los cuales el electorado ha optado por gobiernos de centro izquierda y que hicieron campaña activa contra el neoliberalismo, el que es percibido como una forma de desarrollo no democrático. Como bien dice un comunicado de la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida, organización que liderizó las protestas por el agua en Cochabamba en el año 2000, la lucha por el agua está vinculada a una lucha mayor por el control popular de los recursos naturales: “Éste es el problema de fondo: quién decide sobre el presente y sobre el destino de la población, los recursos, el trabajo, las condiciones de vida. Nosotros, en relación al agua, queremos decidir por nosotros mismos: a eso le llamamos democracia” (citado en Crespo Flores 2006b, 4).

Este capítulo hace una revisión de la diversidad de las alternativas actuales a la privatización en el sector de agua en áreas urbanas y rurales en América Latina. Si bien no hay una alternativa ‘perfecta’, la región está repleta de muchos ejemplos ‘exitosos’, incluyendo soluciones estatales y comunitarias que proveen agua y saneamiento para todos y todas en formas no mercantilistas.

Revisión histórica

Desde una perspectiva comparativa, no debería sorprendernos el fuerte movimiento social de resistencia a la privatización en el sector de agua durante la época neoliberal (1970 al presente). La región latinoamericana y del Caribe tiene una larga historia de revolución y lucha social (Wickham-Crowley 1992, John 2009). De hecho, la revolución mexicana de 1910 fue una de las primeras revoluciones del siglo XX, seguida de la de Bolivia en 1952, Cuba en 1959 y Nicaragua en 1979. Los movimientos sociales como la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida en Bolivia y la Comisión de Defensa del Agua y de la Vida en Uruguay se han construido con base en estas tradiciones de revolución y lucha por la defensa de los ‘bienes comunes’ y contra la incursión del capital privado, que tuvo un significativo progreso en la región durante la ola de privatización de los años noventa impulsada por las instituciones financieras internacionales (IFI).

América Latina fue, en muchos sentidos, el laboratorio para las políticas de privatización del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) en los años noventa. Hay dos grandes razones por las que las políticas privatizadoras fueron medidas tan populares: primero, a fines de los años setenta, 18 de 20 países en América Latina estaban bajo gobiernos autoritarios que se endeudaron fuertemente con los bancos internacionales, dejando un legado de deuda ilegítima (McMichael 2008, 126). Cuando el Consenso de Washington fue implementado a principios de los años ochenta, los entonces nuevos gobiernos democráticos fueron particularmente vulnerables a los dictados de las IFI, las cuales condicionaron los créditos de los programas de ajuste estructural a la privatización del agua (Grusky y Fiil-Flynn 2004, Goldman 2007). Ideológicamente orientados hacia el neoliberalismo, muchos gobiernos siguieron el ejemplo privatizando los servicios básicos que incluían el agua y el saneamiento.

Segundo, y tal vez más importante, al ser América Latina una región altamente urbanizada con parte de la población relativamente rica, los servicios de agua fueron considerados atractivos y la región atrajo a grandes inversionistas privados internacionales para este sector (véase la tabla 15.1). En muchos sentidos, la existencia de numerosos –y al mismo tiempo buenos– servicios municipales de agua en funcionamiento en las grandes ciudades era un testimonio del éxito del modelo de desarrollo estatal de la época anterior (Weisbrot et al 2002). Cuando se abrió el sector del agua a la inversión privada en la década de 1990, la región estaba llena de servicios públicos estatales que funcionaban relativamente bien y estaban listos para ser puestos en el mercado.

Tabla 15.1: Total de inversión privada prometida en agua y saneamiento en países en desarrollo por región, 1990-2002

Región	Inversión privada prometida (en miles de millones de USD)	Porcentaje de la inversión en agua y saneamiento (en miles de millones de USD)
Asia oriental y Pacífico	17	39
Europa y Asia central	3,5	8
América Latina y el Caribe	21,3	48,9
Oriente Medio y Norte de África	1,3	3
Asia meridional	0,2	0,5
África subsahariana	0,2	0,5
TOTAL	43,6	100

Fuente: Hall y Lobina 2006.

Si bien la privatización ha tenido fuertes incursiones en América Latina, se estima que más del 90 por ciento del agua todavía permanece en manos públicas. La privatización del agua está muy avanzada en Chile, que es el único país, además del Reino Unido, que ha establecido mercados de agua totalmente privados y ha privatizado los servicios públicos de agua mediante enajenación completa (Budds 2004). Sistemas mixtos (público-privados) en que participan multinacionales del agua todavía continúan operando en ciudades de Colombia, Brasil, Ecuador y Perú. Las acciones de varias compañías de agua nacionalizadas en Argentina también fueron vendidas a empresas privadas locales (Lobina y Hall 2007). Sin embargo, la mayoría de los hogares en América Latina que tiene acceso a una fuente mejorada de agua recibe el servicio de un solo proveedor público individual. Y a pesar de los obstáculos creados por la privatización, la región latinoamericana tiene un mayor índice de acceso a fuentes mejoradas de agua que Asia y África (Hall y Lobina 2006). Desde 2008, aproximadamente el 93 por ciento de la población de América Latina y el Caribe dispone de acceso a agua potable (80 por ciento en las zonas rurales y 97 por ciento en las zonas urbanas), mientras que el 79 por ciento tiene acceso a servicios de saneamiento (55 por ciento en las zonas rurales y 86 por ciento en las zonas urbanas) (WHO y UNICEF 2010, 38).

Dado el relativo éxito de los modelos anteriores de desarrollo, varios académicos han abogado por una resurrección del 'Estado desarrollista' (Gwynne y Kay 2000). Entre los años cuarenta y los años setenta, los gobiernos nacionales de la región centralizaron el control de los servicios de agua y saneamiento como parte de la estrategia de 'industrialización por sustitución de importaciones' (más conocida como ISI). Acorde con el pensamiento keynesiano-desarrollista de la época, la infraestructura básica y la prestación de servicios se consideraban esenciales para mantener la acumulación de capital, ayudar en la reproducción del trabajo y contribuir a mantener la armonía social.

Por el contrario, en este capítulo se sostiene que, aunque el modelo de desarrollo dirigido por el Estado ha producido algunos beneficios innegables, como la ampliación de las prestaciones sociales a amplios sectores de la clase obrera organizada y altas tasas de crecimiento económico (Weisbrot et al 2006, Sandbrook et al 2007), no se puede olvidar que el modelo ISI fue muy excluyente (Nun 1969, 1974, 1983). De hecho, la ISI fue incapaz de superar las profundas desigualdades raciales y de clase en la región (Thorp 1998, McMichael 2008) y sirvió para profundizar aún más el desarrollo desigual entre las zonas rurales y urbanas (Lipton 1977). Los problemas sociales creados por la urbanización no planificada, como las *favelas*, los pueblos jóvenes y los grandes asentamientos que carecen de agua potable y saneamiento, tienden a ser especialmente graves en una o dos ciudades 'primarias' de cada país (como São Paulo y Rio de Janeiro en Brasil), donde el intercambio comercial patrocinado por la ISI y de las industrias secundarias tiende a concentrarse (Portes y Roberts 2005, 44), lo que se contrapone a las regiones marginales que se encuentran en la periferia de la economía mundial capitalista (como las *favelas* en Rio o en zonas rurales, como la región noreste de Brasil), que igualmente se caracterizan por bajos niveles de 'estatalidad' y un déficit de los servicios públicos (O'Donnell 1993). Sin embargo, en ausencia del Estado, muchas comunidades locales en estas áreas han encontrado la solución a sus problemas de provisión de agua y saneamiento. De hecho, el movimiento latinoamericano para la justicia del agua trata de mirar a estos ejemplos como una prueba 'actual y viviente de los bienes comunes' en su búsqueda por reinventar la economía social, con la esperanza de crear un futuro más sostenible.

Alcances de la investigación

El equipo que llevó a cabo la investigación de este capítulo estuvo compuesto por académicos, movimientos sociales y organizaciones de trabajadores de la región.¹ Comenzamos el proyecto haciendo una revisión de artículos académicos y secciones de libros relativos a las 'alternativas a la privatización' en el sector de agua en América Latina. No es extraño encontrar, dada la penetración de la privatización en el sector, que la literatura académica es mucho más amplia en cuanto a las críticas a la privatización que a sus alternativas: sólo 24 de los poco más de 200 documentos abordan la cuestión de las alternativas, e incluso estas referencias son indirectas (por ejemplo, sobre el tema de las campañas contra la privatización o con resúmenes superficiales sobre la reforma de servicios municipales). Aunque esta laguna bibliográfica demuestra la importancia de la investigación, supone también que debimos basar el trabajo en datos primarios más de lo que habíamos previsto inicialmente. Para recolectar los datos primarios, el equipo de investigación realizó búsquedas en la web y entrevistas con líderes de movimientos sociales

1. Nuestros contactos con Red Vida, la mayor red contra las privatizaciones en América Latina, fue especialmente relevante en este sentido, mientras que Ricardo Buitrón, de la Internacional de Servicios Públicos, aportó importantes comentarios sobre el proyecto y facilitó el contacto con los sindicatos.

y sindicatos de la región, la mayoría de ellos afiliados a la Red Vida y a la Internacional de Servicios Públicos (ISP).

La realización de la investigación, trabajando con la red antiprivatización más grande de las Américas, ha tenido dos limitaciones. En principio, se seleccionaron casos de países que forman parte de la ‘izquierda’ en América Latina, ya que son de particular interés para los académicos y activistas que quieren saber más acerca de los desafíos relativos a la aplicación de alternativas en un contexto de ajuste estructural posneoliberal. En segundo lugar, nos centramos en los casos que son bastante conocidos en la comunidad de activistas. Pudimos recoger más información sobre los casos en los que las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos pudieron derrotar a las campañas del Gobierno que buscaban la privatización.

Investigaciones previas han demostrado que, dadas las fuertes tendencias hacia la elección selectiva de los mejores casos (lo que se conoce en inglés como *cherry picking*), las empresas de servicios públicos en peligro de privatización pueden estar entre las mejores prestadoras de servicios de la región. Sin embargo, existen estudios de caso de servicios públicos de agua ‘exitosos’ no incluidos en el estudio en los países donde los servicios públicos nunca han sido amenazados con la privatización, tales como Costa Rica. Teniendo en cuenta el hecho de que hay poca información pública sobre los operadores de agua en ese país (ya que las organizaciones y movimientos sociales tienen otras preocupaciones) y lo limitado de los recursos propios, hemos decidido incluir sólo un caso de Costa Rica en este estudio. Por otra parte, incluimos sólo un estudio de caso de Brasil (Porto Alegre), a pesar de su importancia en el sector, debido a las limitaciones de nuestro equipo en relación a la lengua y al hecho de que los activistas brasileños ya han realizado su propio estudio sobre las empresas públicas de agua ‘exitosas’ (da Costa et al 2006, ASSAMAE 2007). De esta manera, hemos decidido enfocar nuestros esfuerzos recolectando datos de países con menos capacidad para la investigación progresista. Finalmente, decidimos excluir a Cuba de la investigación –aunque es, evidentemente, un caso relevante de discusión sobre alternativas al capitalismo neoliberal– dadas las dificultades de acceso a la información en el sector de agua (véase Cocq y McDonald 2010).

Así pues, los casos que están representados en el estudio reflejan la fuerza regional (y las debilidades) de la Red Vida y vienen de países donde ha habido un debate público sobre las alternativas a la privatización: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Perú, Uruguay y Venezuela.² A pesar de los límites del estudio, creemos que estos casos son representativos de una variedad de experiencias de prestación de servicios en diferentes contextos, que van desde los estados más ‘desarrollados’, tales como Brasil y Argentina, a los países más pobres del hemisferio, como Bolivia y Honduras. Más aún, este ejercicio

2. A pesar de que no hay miembros de la Red Vida en Venezuela, pudimos ponernos en contacto con Robin de la Motte, un investigador asociado de la ISP que ha realizado un trabajo de campo extensivo sobre el sector del agua en Venezuela, y pudimos además hacer entrevistas con un activista y un representante gubernamental que fueron invitados a un taller de la Red Vida sobre partenariados público-comunitarios que se realizó en Cochabamba, Bolivia, en agosto de 2008.

proporciona un mapa de las alternativas y las visiones utópicas de la provisión del servicio en el sector de agua en América Latina, representando ejemplos de lo que los activistas sociales de la región consideran mejores prácticas.

Tipos de alternativas encontradas

En total, nuestro equipo de investigación documentó 26 alternativas exitosas en el sector del agua en América Latina (véase la tabla 15.2). Se documentaron nueve casos de proveedores públicos (servicios públicos municipales de agua), 12 proveedores sin fines de lucro no estatales (incluidos los sistemas administrados por la comunidad y las cooperativas), tres partenariados sin fines de lucro y dos partenariados públicos sin fines de lucro. Además, pudimos documentar experiencias de cuatro partenariados público-públicos de ámbito nacional y de otros cuatro de ámbito internacional (véase el capítulo 2 para más información sobre la metodología de investigación y las tipologías utilizadas).

Defendiendo el *statu quo*

Teniendo en cuenta el legado del Estado desarrollista, el *statu quo* en América Latina es la empresa de servicios públicos que es propiedad del Estado y, por lo general, está controlada por un directorio que habitualmente está conformado por una combinación de políticos electos y representantes de la sociedad civil. Cuando preguntamos a los activistas latinoamericanos qué servicios públicos eran dignos de mención por su excelencia, se destacaron dos ejemplos: la EAAB en Bogotá (Colombia) y la EMAAP-Q en Quito (Ecuador). Sin embargo, de acuerdo con los 'criterios de éxito' establecidos por el MSP para esta investigación, estas 'empresas públicas' corporatizadas no son necesariamente 'alternativas' no comercializadas, ya que funcionan como negocios privados.

Desde 1955, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) ha estado proveyendo servicios de agua y saneamiento a la capital colombiana, Bogotá, una ciudad con más de siete millones de habitantes. A partir de 2004, el 96 por ciento de la población contaba con agua potable y el 88 por ciento tenía conexiones de alcantarillado. Ambos índices de cobertura son muy altos para una ciudad en la que casi un tercio de la población vive bajo el umbral de la pobreza; una cobertura de servicio que es comparable a ciudades más ricas como Buenos Aires, Montevideo, Santiago, Porto Alegre y São Paulo (Gilbert 2007, 1565). Durante muchas décadas, la EAAB ha empleado un sistema de subsidios cruzados en su estructura arancelaria. Sin embargo, el efecto redistributivo de esta subvención ha disminuido con el tiempo, ya que la empresa ha adoptado prácticas más comerciales de conformidad con la ley neoliberal de reforma del sector agua, adoptada en 1994 (Ley 142). En 1995, la diferencia entre las tarifas que pagaba la gente de altos y bajos ingresos era de 4,6 veces; en 2004, esta diferencia aumentó hasta 7,4 veces (Gilbert 2007, 1566). Durante la última década, las tarifas de agua han subido tanto que el consumo ha disminuido. La compañía de agua tiene ahora un exceso de producción, lo que le permite vender el agua a los nueve municipios de los alrededores. De hecho, debido a la caída en el consumo, la EAAB no tendrá que ampliar su producción de agua hasta 2012 (Gilbert 2007, 1566).

Tabla 15.2: Tipos de alternativas en el sector del agua en América Latina

Tipo de alternativa	Nombre de la entidad	Lugar
SPI (sector público individual)	Hidrocapital	Caracas, Venezuela
	Aguasbonarenses S.A. / SOSBA	Provincia de Buenos Aires, Argentina
	EMAAP-Q	Quito, Ecuador
	ETAPA	Cuenca, Ecuador
	EAAB	Bogotá, Colombia
	Empresa Pública de Medellín	Medellín, Colombia
	EMCALI	Cali, Colombia
	OSE	Uruguay
SSLI (sector sin ánimo de lucro individual)	DMAE	Porto Alegre, Brasil
	APAAS	Cochabamba (barrio Sebastián Pagador), Bolivia
	Cooperativa de Servicio de Agua Potable 1° de mayo TUNTIRANCHO Ltda.	Cochabamba (barrio Primero de Mayo), Bolivia
	SAGUAPAC	Santa Cruz de la Sierra, Bolivia
	COSMOL	Montero, Bolivia
	JAPOE	Rural Honduras
	COOPI	Villa Carlos Paz, Córdoba, Argentina
	Aguas Santafesinas S.A.	Santa Fe, Argentina
	COOPLAN	Santa Cruz de la Sierra (Plan 3000), Bolivia
	Acueducto Comunal	Concepción de Naranjo, Costa Rica
	Servicio de Agua	Vereda de la Palma, Colombia
	CENAGRAP	Rural Ecuador
	La Sirena	Cali, Colombia
PNLNL (partenariado no lucrativo-no lucrativo)	ASICA-Sur	Cochabamba, Bolivia
	FEDECAAS	Santa Cruz, Bolivia
	Chilimarca	Tiquipaya, Departamento de Cochabamba, Bolivia
PUP (partenariado público-público)		
Nacional	AyA and ASADAS	Costa Rica
	SANAA	Honduras
	ASSEMAE	Brasil
	Aguasbonarenses S.A. y empresas de agua locales	Argentina
Internacional	OSE y ESSAP	Uruguay-Paraguay
	SABESP y AyA	Brazil-Costa Rica
	Aguasbonarenses S.A. y SEDAM-Huancayo	Provincia de Buenos Aires, Argentina-Huancayo, Perú
	OSE y AAPOS	Uruguay-Potosí, Bolivia
PPNL (partenariado público-no lucrativo)	Cooperación entre la OSE y Consejo Maldonado después de la disolución de UNAGUA (2005)	Uruguay
	ACUAVALLE S.A.	Valle de Cauca, Colombia

El más claro indicador de que la EAAB ha adoptado un modelo comercial para la prestación de servicios es el grado de participación del sector privado en la empresa. Desde 1998, la transnacional francesa del agua Veolia ha ejecutado un contrato de concesión para una planta de purificación de agua que sirve al 30 por ciento de los habitantes de Bogotá. En términos de ‘ética pública’, la EAAB también ha obtenido las puntuaciones más bajas. El director general de la EAAB, Alberto Merlano, ha respaldado públicamente la idea de la privatización en los medios de comunicación (BNAmericas 2004), bajo el argumento de que la EAAB es una ‘excepción’ al común denominador de ‘ineficiencia’ que reina entre las empresas públicas (para otro punto de vista, véase Spronk (2010), que ofrece un análisis crítico de la forma errónea en que se define la ‘ineficiencia’ en los debates contemporáneos sobre servicios públicos).

Una tendencia similar hacia la mercantilización se observó en el caso de la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable (EMAAP-Q), en Quito. Éste es otro ejemplo de una empresa pública con buen funcionamiento que ha adoptado las prácticas empresariales del sector privado, incluido los contratos de concesión de servicios. Fundada en 1960, la compañía alcanzó importantes mejoras en sus tasas de cobertura bajo la administración progresista del alcalde Paco Moncayo (2000 al presente). El concejo municipal nombró director general a Juan Neira Carrasco, quien fue cooptado por el sector privado para la reestructuración de la empresa pública y para introducir una ‘cultura empresarial’ (Belleitini et al 2006). Las reformas han funcionado. Bajo la nueva administración, la empresa pública de agua ha alcanzado algunos logros importantes. En agosto de 2000, la cobertura era del 72,28 por ciento y, en marzo de 2007, del 96,87 por ciento. En alcantarillado, la cobertura aumentó del 65,77 por ciento al 95,65 por ciento durante el mismo período. Esta expansión se debe principalmente al éxito de la compañía en la obtención de préstamos internacionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros organismos financieros internacionales. El BID ha utilizado su influencia presionando a la gestión para que privaticen parte de sus operaciones. En 2006, el alcalde y el director general propusieron realizar una concesión privada en una zona de expansión urbana cerca de un aeropuerto nuevo, propuesta que fue derrotada por una coalición de grupos ecológicos y ciudadanos que logró convencer al alcalde de que la privatización no significa ahorro para la empresa (Buitrón 2008).

Reclamando los servicios públicos

Dado que los movimientos sociales han sido bastante activos en la lucha contra la agenda neoliberal privatizadora del agua en América Latina, la región es el hogar de muchos contratos cancelados. El más famoso entre estos casos es el de la ‘guerra del agua’ en la ciudad boliviana de Cochabamba, en 2000, y la posterior cancelación de un contrato de 40 años con la multinacional Suez en las ciudades vecinas de La Paz y El Alto. En Argentina, las compañías de agua retornaron al control estatal tras la crisis económica de 2001 en las ciudades de Buenos Aires y Santa Fe. Un análisis preliminar sugiere que ninguno de estos casos de posprivatización

puede considerarse todavía como una alternativa ‘exitosa’, sino que se encuentran en la categoría de ‘obras en progreso’.

En los últimos ocho años, la empresa pública de agua en Cochabamba, SEMAPA, ha pasado de una crisis a otra. Después de que la población de Cochabamba expulsara a la Bechtel de Bolivia en 2000 (Olivera y Lewis 2004), se trató de impulsar un proyecto de democratización de la gestión de los servicios públicos –conocido como ‘control social’–, que se suponía que iba a resolver los problemas de corrupción que históricamente han afectado al servicio. Mientras que el directorio anterior estaba compuesto exclusivamente por profesionales y políticos, desde abril de 2002 tres miembros elegidos por cada distrito (jurisdicciones de voto divididos por población y territorio) conforman parte del directorio. Sin embargo, los numerosos problemas que han afectado a los servicios públicos han permanecido sin resolverse y sin un grado mínimo de ‘control social’ (Sánchez Gómez y Terhorst 2005, Crespo Flores 2006a, Driessen 2008).

Desde que la compañía volvió a manos públicas en el año 2000, dos directores generales han sido despedidos por actos de corrupción. Los directores generales y el alcalde, quien es el presidente del directorio, han utilizado la empresa como un botín político, llenándola de familiares y amigos. Debido a estos y otros problemas, el BID canceló el pago de un préstamo de 18 millones de dólares estadounidenses, cuyo primer desembolso se iba a dedicar a la ‘modernización’ de la estructura administrativa de la empresa (Spronk 2007). En la actualidad, la empresa está, una vez más, peleando por conseguir fondos con el fin de mantener y ampliar el sistema de agua y saneamiento. En 2009, el Ministerio del Agua buscó intervenir la empresa y despedir al directorio debido a la mala gestión. Aunque existe el sentimiento generalizado de que los habitantes de Cochabamba han “ganado la guerra, pero se ha perdido el agua” (Caero 2009), la población de los barrios más pobres ha tomado el asunto en sus propias manos, creando comités de agua independientes.

En el caso de La Paz-El Alto, las organizaciones sociales también propusieron un modelo de ‘empresa público-social’ con un alto nivel de participación popular, incluyendo una asamblea popular con delegados electos de todas las regiones de la ciudad que formule la política de la compañía (Pérez 2005). Frente a la presión de los alcaldes de La Paz y El Alto y de las organizaciones donantes internacionales –todos ellos partidarios de la formación de un partenariado público-privado (PPP)–, la propuesta se ha transformado en una versión ‘light’ con un nivel mínimo de participación pública (Crespo Flores 2006c). A principios de 2009, todos los planes orientados a la introducción de una estructura de participación en la compañía habían fracasado y el Ministerio del Agua había encargado a una empresa consultora privada el proyecto para un nuevo modelo de gestión de la empresa municipal.

En la Argentina, el proceso de reversión de algunas de las mayores concesiones de la región también ha estado plagado de dificultades. Entre 1991 y 1999, se firmó uno de los programas de privatización más grandes del mundo, que

abría tanto agua como saneamiento del 28 por ciento de los municipios y el 60 por ciento de la población (Galiani et al 2005). En los años posteriores a la crisis económica de diciembre de 2001, muchos de los contratos de concesión, que ya enfrentaban dificultades, fueron cancelados debido a la devaluación del peso, que hizo casi imposible obtener ganancias según los términos de los contratos. La compañía de agua en la provincia de Buenos Aires fue tomada por los trabajadores (véase el caso de ABSA, a continuación), y los contratos de concesión en Buenos Aires y Santa Fe fueron cancelados y se crearon nuevas empresas de agua. Si bien Aguas y Saneamientos Argentinos (AYSA) y Aguas Santafesinas (ASSA) han obtenido los mejores resultados posibles dadas las circunstancias adversas (Lobina y Hall 2007), los nuevos gerentes se han enfrentado a enormes desafíos tratando de reparar los daños dejados por los concesionistas anteriores. En el caso de Buenos Aires, por ejemplo, el concesionario privado no realizó 900 millones de dólares en inversiones previstas (Lobina y Hall 2007).

En resumen, el agua que vuelve bajo control público a menudo ha tenido un proceso frustrante: los operadores públicos han tenido que lidiar con situaciones terribles dejadas por el sector privado, incluidas cuantiosas deudas y una inversión insuficiente en infraestructura. Sin embargo, también hay que señalar que las percepciones locales de que los servicios públicos de agua en Bolivia han 'fracasado' deben entenderse dentro del contexto de las grandes expectativas de la población después de años de movilizaciones sociales y que han politizado el tema de la prestación de servicios. De hecho, mientras que la percepción pública sobre la empresa remunicipalizada, SEMAPA, no ha sido satisfactoria, probablemente ha tenido un mejor desempeño que la empresa privada, desde el punto de vista del contrato de concesión con relación a temas como nuevas conexiones de agua y alcantarillado (Coordinadora 2005). Sugerir que podría haber una brecha entre la percepción y la realidad no es negar que el progreso a escala local se haya visto frustrado por la corrupción, la falta de inversión y la lentitud de las reformas en las políticas nacionales.

Hay varios ejemplos en los que los sindicatos del sector público —a diferencia de las organizaciones de la sociedad civil— han desempeñado un papel protagónico en la recuperación de los servicios públicos y contra la amenaza de privatización. Los trabajadores de Cali y del Valle del Cauca (Colombia), y la compañía estatal de agua del Uruguay han presentado planes de rescate para mantener el agua bajo control estatal. En el caso colombiano, estos esfuerzos han requerido sacrificios por parte de los trabajadores, que han tenido que aceptar la revisión de su convención colectiva de trabajo y una reestructuración en los planes de beneficios de pensiones, la eliminación de la retroactividad a las cesantías, y la desaparición de algunas primas y un plan de retiro para aportar a la permanencia de la empresa como un patrimonio público. En el caso de Obras Sanitarias del Estado (OSE) de Uruguay, el sindicato ha participado activamente en la investigación y el juzgamiento de hechos de corrupción dentro de sus propias filas para salvar la gestión de la empresa del desastre financiero (entrevista de los autores con Adriana Marquisio y Margarita López).

Fundada en 1952, OSE provee de servicios de agua y saneamiento a escala nacional en Uruguay. Según las Naciones Unidas, Uruguay es el único país de América Latina que ha logrado un acceso casi universal a fuentes mejoradas de agua y saneamiento adecuado (WHO y UNICEF 2010). Por otra parte, alrededor del 70 por ciento del agua residual recibe tratamiento. La Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias del Estado (FFOSE) ha desempeñado un papel clave en la reversión de la privatización en el departamento de Maldonado, una de las áreas más ricas del país, que fue otorgado en concesión en 1993. Ante la nueva amenaza de privatización en 2000, el sindicato comenzó a organizarse. Durante los próximos dos años, FFOSE celebró numerosas asambleas con el fin de estudiar el tema y elaborar propuestas para la reestructuración de la empresa. En 2002, el sindicato organizó un proceso para liberar a la empresa de la corrupción y sancionar a más de 100 trabajadores (entrevista de los autores con Adriana Marquisio). Gracias a la participación del sindicato, la compañía dio un giro en pocos años: de una institución corrupta e ineficiente pasó a ser una empresa pública de agua con superávit, y ahora puede ser considerada un modelo de empresa pública.

Nuevas formas de prestación de servicios públicos

Partenariados público-públicos (PUP)

La iniciativa de promover los partenariados público-públicos (PUP) ha despegado rápidamente en el sector del agua en América Latina. Si bien hay muchos acuerdos de ámbito nacional en los que los reguladores internos para el agua han apoyado la creación de partenariados entre diferentes empresas del mismo país, los acuerdos internacionales son un fenómeno reciente. Dentro de la Red Vida, la iniciativa comenzó tímidamente en 2004 en Uruguay, entre conversaciones de los directivos de OSE, la FFOSE y miembros de la Coordinadora del Agua en Bolivia. En agosto de 2008 se realizó un evento en Cochabamba centrado específicamente en este tema y, en mayo de 2009, los principios se pusieron en marcha en Paso Severino, Uruguay (Red Vida 2009).

Una comparación rápida entre PUP nacionales e internacionales sugiere que, si bien este tipo de partenariados tiene como objetivo el intercambio de prácticas técnicas y políticas entre dos entidades públicas, los acuerdos nacionales ponen mayor énfasis en aspectos técnicos, mientras que los acuerdos internacionales tienen objetivos más 'políticos'. Así, el PUP entre la empresa de agua de Buenos Aires (Argentina) y la empresa pública de agua en Huancayo (Perú) es un buen ejemplo de lo que los investigadores de los movimientos sociales Keck y Sikkink (1998, 13) llaman el 'efecto boomerang', cuando grupos en un país hacen un llamado a los ciudadanos de otro país a través de una alianza transnacional y estos ciudadanos inciden sobre sus gobiernos para presionar al régimen que esta causando conflicto.

Hay varios ejemplos de PUP nacionales en Honduras, Colombia, Costa Rica y Brasil, sobre todo en las zonas rurales, donde los sistemas de agua son administrados a través de organizaciones comunitarias y ONG (Phumpiu y Gustafs-

son 2009). Las empresas estatales de agua prestan asistencia a través de técnicos contratados por las empresas nacionales de agua (SANAA, AyA y ASSEMAE, respectivamente). El caso de Costa Rica tiene un éxito particular: el Instituto Nacional del Agua ha creado un cuerpo administrativo independiente para dedicarse específicamente a esta tarea, el ASADAS. En 2000, la cobertura de abastecimiento de agua en Costa Rica era del 98,5 por ciento en la zona urbana y del 75,4 por ciento en las zonas rurales. Brasil también tiene una larga historia de colaboración interna entre grandes empresas públicas de agua y empresas más pequeñas (da Costa et al 2006, Hall et al 2009, 8).

Curiosamente, los PUP más notables de la región han sido las iniciativas sindicales lideradas por los sindicatos de trabajadores del agua en Uruguay y Argentina. Dos factores ayudan a explicar esto. En primer lugar, como organizaciones sociales, los sindicatos tienen una posición privilegiada para ofrecer apoyo a otras organizaciones sociales, debido a que cuentan con fuentes institucionales de financiamiento expresadas a través de las cuotas sindicales y el apoyo de los empleadores. En segundo lugar, la Internacional de Servicios Públicos (ISP), la organización que agrupa a los sindicatos de este sector, y el Transnational Institute (TNI) están activos en la región promoviendo la formación de estos acuerdos. Los viajes internacionales han sido financiados por organizaciones como el TNI. En el Valle del Cauca (Colombia) y en la provincia de Buenos Aires (Argentina), las organizaciones sindicales afiliadas a la ISP han estado involucradas en la prestación de apoyo técnico a los comités de agua de zonas periurbanas y rurales. A partir de estas experiencias nacionales, los primeros PUP internacionales en la región fueron también iniciativas de los sindicatos afiliados a la ISP, incluyendo a la FFOSE en Uruguay y al Sindicato de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (SOSBA), sindicato que maneja la empresa pública de agua en la provincia de Buenos Aires.

Uno de los casos más conocidos de colaboración internacional entre dos empresas públicas de agua del Estado es el PUP firmado entre la cooperativa de agua ABSA (de la provincia de Argentina), manejada por el sindicato SOSBA, y la SEDAM-Huancayo (Perú). El acuerdo tiene por objetivo la reforma de la empresa municipal de agua en Huancayo que, junto con todas las otras compañías de agua pública en el Perú, ha sido amenazada por la privatización. A escala local, el acuerdo ha implicado el acercamiento entre el sindicato de trabajadores locales del agua (SUTAPAH), el Frente, la Federación Nacional de Trabajadores del Agua del Perú (FENTAP) y activistas del TNI. Desde 2002, las organizaciones sociales en Huancayo, representadas por el Frente de Defensa del Agua de la Región de Junín (FREDEAJUN), han tenido éxito resistiendo a la privatización a través de una serie de movilizaciones públicas, una de las cuales contó con miles de personas en las calles en marzo de 2005 (Terhorst 2008).

Tras la firma del acuerdo en junio de 2007, SOSBA envió un equipo de ingenieros que llevó a cabo un diagnóstico de la empresa. El informe incluye propuestas para la reforma administrativa de la compañía (que implican ahorros de hasta un 35 por ciento) y asesoramiento sobre cómo lidiar con la disminución de los

suministros de agua en la región debido al derretimiento de los glaciares. A partir de 2008, el partenariado tuvo un estancamiento político. Las autoridades locales se han resistido a la aplicación del plan de reestructuración pese a la presión de la sociedad civil local e internacional. Como una de las autoridades comentó a Luis Isarra, líder de la FENTAP, durante una de sus visitas a Huancayo: “¿Dónde voy a poner a la gente que trabajó en mi campaña política si no tengo control sobre la empresa de agua?” (entrevista de los autores con Luis Isarra).

Las experiencias con los PUP han introducido un debate dentro de la Red Vida acerca de cómo evaluar el ‘éxito’ de este tipo de iniciativas. Estas iniciativas han proporcionado herramientas políticas para los activistas locales dedicados a la reforma de las empresas de agua corruptas y politizadas, pero el modelo de los acuerdos ha tenido poco éxito en convencer a las autoridades locales de que adopten medidas de reestructuración de los servicios públicos. Philipp Terhorst informa que la administración de SEDAM-Huancayo está llevando a cabo un PUP con la compañía de agua de Lima, la misma que el Gobierno central ha estado tratando de privatizar durante muchos años (entrevista de los autores). Es probable que el Gobierno peruano esté poniendo en práctica esta ‘alternativa’ como una estrategia política para evitar la reestructuración y preparar el terreno para la futura privatización. Si el Gobierno llega a privatizar la empresa en Lima, habrá más presión para hacer lo mismo en Huancayo.

Participación de la sociedad civil en empresas urbanas grandes de agua

Las compañías de agua de Caracas, en Venezuela, y de Porto Alegre, en Brasil, han mejorado sus servicios gracias a la democratización de la toma de decisiones y, por lo tanto, pueden ser consideradas como casos ejemplares exitosos de alternativas a la privatización en el sector del agua en América Latina. En estos dos casos, la institucionalización de la participación popular en los procesos de presupuestación, planificación e incluso en la ejecución de proyectos de agua (sobre todo en el primero) ha contribuido al aumento de las tasas de cobertura y a la implicación de los ciudadanos en aspectos cotidianos de la prestación de servicios. Estas experiencias exitosas de toma participativa de decisiones demuestran que la participación de los usuarios en la planificación y ejecución de la prestación del servicio de agua puede hacer que los servicios sean más ‘eficientes’ en términos sociales, mediante el establecimiento de servicios más equitativos.

Hidrocapital, que sirve a la ciudad capital de Caracas y a la región circundante, se encuentra entre las compañías públicas de agua más innovadoras en América Latina. Al igual que muchas ciudades de las regiones montañosas de América del Sur, la mayoría de la población urbana de Caracas tiene acceso a un buen abastecimiento de agua, pero el suministro a los barrios más pobres que viven en las laderas ha sido un reto. Bajo la conducción del alcalde progresista Aristóbulo Istúriz (1993-1996), la ciudad estableció foros locales para escuchar las preocupaciones de los ciudadanos acerca de los problemas con el abastecimiento de agua y el saneamiento. Si bien en principio la participación del público se limitó a la queja, estos foros fueron los precursores de algo más sustancial. Después de la

elección nacional de Hugo Chávez en 1999, se creó un consejo comunal del agua de la ciudad de Caracas integrado por representantes de la compañía de agua, el gobierno local y la sociedad civil, que más tarde se institucionalizó bajo el nombre de Mesas Técnicas de Agua (MTA). De hecho, el caso de Caracas es un buen ejemplo de cómo alcaldes progresistas de los principales centros urbanos a veces pueden influir en políticas nacionales. En otras palabras: la política municipal en ocasiones va más allá de lo local.

Las MTA se han establecido como una forma de involucrar al público en la toma de decisiones. Como bien describe Santiago Arconada Rodríguez (2005, 132), las mesas son “una manera de coordinar los conocimientos de la comunidad acerca de su red de agua con los recursos humanos, recursos técnicos y financieros que les [pertenecen] a ellos a través de sus empresas de agua. Esto fue visto como una actividad necesaria para ligar las habilidades para resolver los problemas y la propuesta implicó un cambio enorme”. Mediante la participación en las mesas técnicas, las comunidades están involucradas en el mapeo, diagnóstico y planificación de soluciones para el problema del agua, así como en la ejecución del proyecto mismo (por ejemplo, cavando las zanjas para las tuberías). Quienes promueven este proyecto destacan la importancia de la ‘corresponsabilidad’ del Estado y los ciudadanos en los servicios de agua: “comunidad que participa, comunidad que logra resultados”. La experiencia de las MTA es notable, ya que obtiene un puntaje alto en categorías de las que carecen muchas empresas estatales: la participación, la solidaridad, la ‘ética pública’, la sostenibilidad, la equidad e inclusive la transferibilidad del modelo. De acuerdo con un grupo de investigadores independientes, el modelo participativo también obtiene altas puntuaciones en términos de igualdad de género (Allen et al 2006, 348), que es un factor particularmente débil en la mayoría de las empresas estatales y sistemas comunitarios (véase el capítulo 5 para un análisis más detallado sobre cuestiones de género y servicios ‘públicos’).

Desde el establecimiento de las MTA, la cobertura del servicio de agua potable en Caracas aumentó del 82 por ciento en 1998 al 89 por ciento en 2003, y el alcantarillado, del 64 por ciento al 72 por ciento (Simpson 2009, 8). En 2004, el regulador nacional del agua anunció que Venezuela ya había alcanzado los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de cobertura del servicio a las personas sin acceso al agua potable entre 1990 y 2015. El Gobierno venezolano también ha predicho llegar a la misma meta en saneamiento para 2010.

La compañía municipal de agua de Porto Alegre, la DMAE, es uno de los ejemplos más conocidos de gestión participativa en la región. Ha sido promovida por las organizaciones sociales como un modelo de buena gestión pública. Técnicos y activistas de la DMAE han participado en el asesoramiento y solidaridad con los guerreros del agua en otros lugares, como Bolivia (Souza y Kruse 2002). Bajo el régimen de presupuesto participativo implementado por el Partido de los Trabajadores (PT) de centro-izquierda (véase, entre otros, Abers 1998, Baiocchi 2005), la cobertura de la DMAE a la gente de escasos recursos mejoró notablemente: el agua potable en un 23 por ciento y el alcantarillado en un 40 por ciento,

a pesar de una alta tasa de crecimiento urbano (8 por ciento) (Maltz 2005). Sin embargo, tal como se analiza en detalle más adelante, la DMAE ha perdido mucho de su carácter social después de que el PT perdiera las elecciones en 2004, lo que plantea dudas sobre la sostenibilidad del modelo.

Cooperativas en áreas urbanas

El modelo cooperativista representa potencialmente una forma alternativa de propiedad colectiva que desafía la lógica capitalista de la propiedad privada. En comparación con las empresas privadas o los servicios públicos de propiedad estatal que están controlados por accionistas o funcionarios electos, las cooperativas que prestan servicios básicos tienen ciertas ventajas organizativas que las hacen potencialmente más democráticas (Ravina 1996). Sin embargo, como sugieren los siguientes ejemplos de cooperativas de Argentina y Bolivia, las cooperativas también se enfrentan a las condiciones del mercado igual que las empresas privadas y empresas estatales de servicios públicos, especialmente teniendo en cuenta las crecientes presiones hacia la corporatización.

La experiencia de la empresa de agua controlada por los trabajadores en la provincia de Buenos Aires, Aguas Bonaerenses Sociedad Anónima (ABSA), ha sido mencionada por las Naciones Unidas como una compañía modelo. La provincia de Buenos Aires tiene 10 millones de habitantes distribuidos en 74 ciudades y 48 municipios, que son atendidos por ABSA. En 1999, Azurix, una subsidiaria de Enron, obtuvo una concesión, pero ésta sólo duró tres años, durante los cuales no invirtieron en el mantenimiento ni en la ampliación de los servicios, dejando tras de sí una empresa muy debilitada (Amorebieta 2005). A raíz de la crisis financiera de 2001 y 2002 y la quiebra de Enron, el sindicato propone hacerse cargo de la compañía como su operador técnico (en sustitución de Azurix), mediante la formación de una cooperativa que está a cargo de los trabajadores, denominada '5 de septiembre'. El gobierno provincial estuvo de acuerdo con la idea y compró las acciones de Azurix, dejando al sindicato con el 10 por ciento de las acciones que ya tenían.

En su contexto, ABSA es una empresa pública de agua exitosa que ha alcanzado el 70 por ciento de cobertura de agua y el 45 por ciento de cobertura de alcantarillado en un área geográfica extensa y poblada. Bajo la administración de los trabajadores (SOSBA), la compañía ha mejorado la tasa de pago entre los usuarios del 30 por ciento al 80 por ciento (Amorebieta 2005). Mientras que la experiencia es un modelo exitoso de prestación de servicios, la cooperativa parece medir su propio éxito en términos comerciales (por ejemplo, el número de trabajadores por conexión, las tasas de recuperación de los costos de los usuarios, etcétera). La participación pública en la empresa también parece ser baja, aunque esto es común entre aquellas empresas públicas de agua que funcionan bien y que han tenido un alto nivel de inversión pública.

Otro ejemplo es SAGUAPAC, quizá la mayor cooperativa urbana en el mundo, que sirve a la parte central de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia).

La cooperativa fue creada en 1979 durante el período dictatorial, en el que Santa Cruz se transformó de un remoto lugar colonial en una potencia económica, debido principalmente a la canalización de fondos estatales para el desarrollo del sector agroexportador y al descubrimiento de petróleo y gas en la región (Eaton 2007). Hoy en día, SAGUAPAC presta servicios de agua a unos 871.000 habitantes (aunque la población total urbana de Santa Cruz se calcula en 1,5 millones) y los servicios de alcantarillado tienen una cobertura del 50 por ciento de la población (aunque no está claro si esto se refiere a la población urbana total o a aquellos hogares con conexiones de agua con SAGUAPAC) (Yavarí 2005).

Un estudio realizado por investigadores de la Universidad de Birmingham (Nickson 1998), que se llevó a cabo a fines de los años noventa, encontró que, medida por criterios de eficiencia, equidad y eficacia, SAGUAPAC es una de las empresas de agua mejor administradas en América Latina, ya que tenía:

- bajo nivel de agua no contabilizada;
- bajo número de empleados por cada 1.000 conexiones de agua;
- contabilidad eficiente: el 100 por ciento de todas las conexiones se cuentan;
- un 96 por ciento de eficiencia en la recolección de tarifas;
- un 80 por ciento de cobertura de agua, a pesar del crecimiento acelerado de la población;
- suministro de agua las 24 horas del día.

Mientras que la cooperativa ha sido promocionada fuera de Bolivia como un modelo (Constance 2005), los activistas del agua locales la ven de manera menos favorable. Las principales preocupaciones se refieren a la participación social y a las tasas de cobertura. Los enunciados sobre los altos niveles de cobertura ignoran el hecho de que el área de concesión de la empresa se restringe geográficamente al centro de la ciudad. Las áreas periurbanas son atendidas por nueve cooperativas pequeñas, incluyendo el Plan 3000 (que veremos más adelante). De hecho, el área de servicio de SAGUAPAC no va más allá del 'cuarto anillo', en cuyo interior viven los residentes más ricos de la ciudad. Por otra parte, los reclamos sobre la democracia al interior de la empresa también deben ser verificados, ya que sus críticos afirman que SAGUAPAC, junto con las compañías de teléfono y las cooperativas de electricidad, son administradas por sociedades secretas similares a los masones, más conocidas como 'logias' (Ferreira 1994). En resumen, hay serios cuestionamientos sobre la equidad en el servicio debido al fracaso de SAGUAPAC de extender sus servicios fuera de la elite vecinal del centro de la ciudad.

La prueba de que SAGUAPAC no es el único proveedor de servicios en Santa Cruz de la Sierra es la Cooperativa de Agua del Plan 3000, COOPLAN, en el suburbio pobre del mismo nombre. En palabras del activista y analista político uruguayo Raúl Zibechi (2009a, 14): "En plena ciudad blanca y racista, centro de la oligarquía agroexportadora, el Plan 3000 es una inmensa y pobre barriada de casi 300 mil habitantes, en su mayoría aymaras, quechuas y guaraníes; un micro-mundo integrado por las 36 etnias bolivianas. Una ciudad multicultural que re-

siste –en nombre de la igualdad– la cultura machista, prepotente y violenta de las elites locales”. El COOPLAN fue establecido en 1986 por los habitantes del Plan 3000 con el fin de encarar los problemas creados por la ausencia de SAGUAPAC en la ampliación de los servicios a los barrios periféricos. Hoy en día, proporciona alrededor del 80 por ciento de agua a los hogares dentro del área de servicio de agua potable (121.000 de 151.000). En 2001, el regulador nacional otorgó a la cooperativa una concesión de 15 años como el único proveedor de servicios. En la actualidad, la cooperativa no presta servicios de alcantarillado, pero está planeando construir una red de alcantarillado sanitario gracias a un préstamo del BID y la Unión Europea. Entre otros logros, la cantidad de pérdida de agua se ha reducido del 63 por ciento al 29 por ciento desde 2003 hasta 2008.

Sistemas comunitarios de agua en áreas rurales

En muchos aspectos, el suministro de agua potable a las áreas rurales es una tarea más difícil que el suministro de agua a las zonas urbanas debido a los altos índices de pobreza y a la dispersión física de la población, lo que hace que la provisión de infraestructura de red sea más costosa y difícil de financiar. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2010), 50 millones de personas –que representan el 9 por ciento de la población de América Latina y el Caribe– no tienen acceso a fuentes mejoradas de agua y 125 millones (23 por ciento) no tienen acceso a saneamiento. Como se observa arriba, de este porcentaje de la población no atendida, los residentes rurales son la mayoría, lo cual significa que el acceso al agua y saneamiento sigue siendo un problema en las zonas rurales de América Latina.

Si bien hay unos pocos países, como Costa Rica y Brasil, en los que el Estado ha apoyado las iniciativas comunitarias en las zonas rurales mediante la financiación de la infraestructura de agua, la historia de la prestación del servicio en las zonas rurales de América Latina es, en general, la historia de la negligencia. Sin embargo, en ausencia del Estado, hay cientos de ejemplos de sistemas de agua que funcionan bien y que han sido construidos por las comunidades con apoyo adicional de las autoridades locales y ONG.

La Junta de Agua Potable de la municipalidad de Jesús de Otoro, JAPOE, es considerada como el ejemplo más exitoso de un sistema de agua comunitario en Honduras (entrevista de los autores con Erasto Reyes). Ubicado en el departamento de Intibucá, JAPOE es un sistema de agua comunitario que ha sido diseñado para proteger la microcuenca del Río Cumes. En 1993, el proyecto recibió apoyo financiero de la ONG Catholic Relief Services con el fin de instalar un sistema de agua potable. En el año 2005, el sistema también recibió donaciones de COSUDE-AGUASAN, la Agencia Suiza de Cooperación, básicamente para desarrollar dos proyectos de fortalecimiento institucional. En sus inicios, la JAPOE también recibió apoyo del Fondo Hondureño de Inversión Social (dependencia del Gobierno). El proyecto ha sido ejecutado directamente por los beneficiarios del sistema, organizados en una Junta Administradora de Agua, y representa un caso de autogestión financiado por donantes. Esta Junta esta sub-

dividida en 10 sectores, cada uno de los cuales tiene una junta directiva sectorial y sus miembros directivos forman parte de la Asamblea de Juntas Directivas Sectoriales, órgano que es la máxima autoridad de dicho proyecto. Gracias a estos proyectos, la cobertura de agua potable en la ciudad se incrementó del 50 por ciento en 1993 al 91 por ciento en 2005. En la actualidad, se dota de agua a casi 12.000 habitantes con 1.500 pegues de agua. El servicio no es potable, pero el agua es apta para consumo humano; se cuenta con una planta cloradora a base de cloro gas, pero ya se están haciendo las gestiones para la instalación de una planta de tratamiento de agua y poder instalar al mismo tiempo un sistema de micro y macromedición para evitar el derroche de agua. Es importante destacar que la JAPOE ha promovido un sistema integrado de gestión ambiental para cuidar la cuenca. También monitorea un área de alrededor de 3.000 hectáreas para la prevención de la deforestación y la contaminación agrícola que afecta al volumen y la calidad de las aguas.

El acueducto comunal de Costa Rica es otro ejemplo de un sistema de agua comunal que se ha reforzado con el apoyo del Estado (entrevista de los autores con Marco Mellín). Creado en 1961, hoy el sistema proporciona servicios de agua y alcantarillado a 1.600 habitantes de la ciudad de Concepción. Se ha estimado que hay más de 1.700 sistemas comunitarios de agua en Costa Rica que proveen de agua a alrededor del 26 por ciento de la población. La Asociación es responsable de captar y distribuir agua a la comunidad y de la construcción y el mantenimiento de la infraestructura necesaria, el cobro por los servicios y la gestión del presupuesto. La Asociación cuenta con un boletín trimestral de actualizaciones de los miembros sobre las actividades y, una vez al año, hay una asamblea general en la que los miembros son informados de la situación del acueducto. Este ejemplo puede ser incluido como un modelo 'exitoso' de prestación de servicios que también ha recibido apoyo estatal.

Sistemas comunitarios en áreas periurbanas³

Teniendo en cuenta las altas tasas de pobreza en las áreas rurales, la migración del campo a la ciudad ha mantenido a las empresas estatales de agua en América Latina luchando para mantenerse al día con la creciente demanda que se ha extendido desde las ciudades. Uno de los principales problemas relacionados con el crecimiento urbano sin planificación en muchas de estas ciudades es que las poblaciones migrantes se han asentado en terrenos cada vez más precarios, a menudo estableciendo asentamientos informales en las laderas o cerca de ríos que son propensos a las inundaciones. En muchas de estas áreas, los residentes han buscado soluciones propias al problema del agua a través de la creación de sistemas independientes, con poca o ninguna ayuda del Estado. Hay por lo menos dos factores que parecen explicar la aparición de sistemas de agua comunitarios

3. Los sistemas se denominan 'sistemas comunitarios' en lugar de cooperativas debido a las diferencias en su situación jurídica. En Bolivia, por ejemplo, las cooperativas y los sistemas comunitarios se rigen por diferentes leyes y reglamentos.

en las zonas periurbanas: un Estado ausente/débil y los conocimientos indígenas y campesinos sobre los sistemas de agua que se transfieren desde zonas rurales a urbanas. En las zonas rurales y periurbanas estos sistemas tienen a menudo un doble propósito: el suministro de agua para la producción (por ejemplo, el riego de cultivos, muchas veces para consumo propio) y para la reproducción (por ejemplo, el agua potable para el hogar).

Los sistemas comunitarios de agua periurbanos como La Sirena, en Cali (Colombia), y la Asociación de Producción y Administración de Agua y Saneamiento de Sebastián Pagador (APAAS) en Cochabamba (Bolivia) prestan servicios de alta calidad a un costo relativamente bajo (entrevista de los autores con Fabián Condori). En un recorrido por las instalaciones del sistema en mayo de 2009, el presidente de la asociación en La Sirena, José Hoe Gareia Carreño, hizo énfasis en cómo la construcción de sus tanques de agua cuestan menos de la mitad de lo que habría costado a la compañía estatal de agua, ya que la empresa estatal debe pagar impuestos y tiene mayores gastos por personal (entrevista de los autores). El funcionamiento de La Sirena se basa en los conocimientos locales en lugar de contratar a costosos consultores e ingenieros.

El otro aspecto impresionante de estos dos sistemas es el carácter democrático de la gestión. La transparencia se ve facilitada por la pequeña escala de las operaciones, ya que estos sistemas emplean sólo a dos o tres funcionarios, incluidos los operadores técnicos y administradores. En el caso de Cali, los extractos bancarios y la información sobre el estado financiero de la asociación son impresos y publicados en el tablero de anuncios en la oficina y a la vista de los usuarios. En el caso de APAAS en Cochabamba, la estructura de participación del comité de agua se proyecta sobre las juntas vecinales que se han institucionalizado por la Ley 1994 de Participación Popular. En ambos casos, los sistemas de agua están manejados por un juntas de voluntarios elegidos democráticamente, que organizan asambleas generales periódicas para informar y consultar a los usuarios acerca de la situación financiera y las actividades de la asociación.

Los organizadores y los usuarios de estos sistemas independientes expresan un fuerte sentido de patrimonio de la propiedad colectiva, que se ha construido sin ayuda del Estado y es patrimonio de los residentes locales. En general, los administradores de estos sistemas tienden a mostrarse altamente desconfiados ante los intentos del Estado de regular o absorber el sistema. Esta desconfianza está relacionada con el temor a que la participación del Estado pueda significar un aumento de las tarifas de agua, pero también existe desconfianza ante la burocracia estatal por su ineficiencia y corrupción, y a ello se suma el deseo de autogestión.

Modelos propuestos/utópicos

Una de las dificultades relacionadas con la investigación de modelos o propuestas 'utópicas' de distribución de agua es que, una vez que pasa el momento histórico en que fueron debatidos y establecidos, estos sueños se desvanecen en la memoria a menos que exista documentación escrita sobre ellos. Gracias a la atención mundial que recibió la guerra del agua de Cochabamba, sabemos mucho más

acerca de las luchas que allí han ocurrido que en otros lugares. Por esta razón, la lucha de Cochabamba ha servido como punto de referencia clave dentro del movimiento global por la justicia del agua. Uno de los resultados más importantes de esta 'guerra' fue la creación de la Asociación de Sistemas Comunitarios de Agua Potable, ASICA-Sur. Mientras ASICA-Sur parece ser una 'alternativa real y en construcción', también es una 'alternativa utópica' porque se esfuerza por alcanzar y mantener el control comunitario sobre las operaciones cotidianas del sistema de agua, al mismo tiempo que depende del Estado sólo para proveer el servicio a un precio justo.

ASICA-Sur es una asociación de sistemas comunitarios de agua independiente de la zona sur de Cochabamba. Su objetivo principal es fortalecer los comités locales de agua que ofrecen estos servicios y saneamiento en una zona periurbana de la ciudad. Negocia con el Gobierno y la empresa local de agua municipal (SEMAPA) en nombre de sus miembros y proporciona varios servicios técnicos, jurídicos y de organización política.

La idea de ASICA-Sur surgió durante la 'guerra del agua', en 2000. Uno de los principales portavoces, Abraham Grandydie, explicó en una entrevista que mantuvo en el año 2004 con una de las autoras que aprendió mucho del ejemplo de la FEDECOR (la Federación de Regantes en el departamento de Cochabamba), que desempeñó un papel activo en la organización de las movilizaciones. Desde el inicio, el Centro Vicente Cañas (cuyo director en ese entonces era el sacerdote jesuita Luis Sánchez) también respaldó la creación de ASICA-Sur (su primera oficina se instaló allí), así como la Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida (Sánchez Gómez 2004, Sánchez Gómez y Oliveira 2004, Sánchez Gómez y Terhorst 2005). En los últimos años, ASICA-Sur ha recibido el apoyo financiero de ONG como la Fundación France Libertés y otras organizaciones donantes de la Unión Europea. El Gobierno central también ha canalizado fondos para ASICA-Sur a través del programa 'Bolivia cambia, Evo cumple'. Estos proyectos tienen como objetivo construir la infraestructura necesaria para ampliar la distribución de agua realizada por los comités.

La experiencia de ASICA-Sur ofrece un interesante contraste con las Mesas Técnicas de Agua en Venezuela. Los activistas de ambas organizaciones promueven la idea de la corresponsabilidad y la cogestión, pero este concepto en Venezuela ha sido introducido desde arriba hacia abajo, mientras que la noción de cogestión en Bolivia viene de abajo hacia arriba. Los comités de agua en Cochabamba se han resistido a la idea de ceder el control sobre la gestión de sus sistemas de agua comunitarios a cualquier entidad del Gobierno, ya que hay una desconfianza hacia el Estado (Zibechi 2009b). Esta desconfianza se relaciona con los temores referentes a la pérdida de control sobre las tarifas de agua y la noción generalizada de que los sistemas son patrimonio de la comunidad, no del Estado. En las comunidades pobres en Bolivia, 'el Estado' no es visto como una entidad en cuyo corazón estén los intereses colectivos.

Éxitos y fracasos de las alternativas

¿Entonces, cuáles han sido los éxitos y los fracasos, en general, de las 'alternativas a la privatización' en el sector del agua en América Latina? Si juzgamos en términos de cobertura de los servicios, las empresas de mayor éxito están situadas en las grandes ciudades como Bogotá (Colombia), Quito (Ecuador) y Montevideo (Uruguay). Estos servicios de agua representan la 'vieja' forma pública de gestión y prestación de servicios. Es decir, que son administrados por personal altamente profesional, y la expansión de las redes de agua y saneamiento ha sido financiada por créditos de instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y el BID. Con excepción de la empresa nacional de Uruguay, las estructuras de decisión son muy jerárquicas; son pocos los espacios para la participación de la sociedad civil y los sindicatos. Por el contrario, la mayor parte de las alternativas que obtienen un puntaje alto en participación y equidad son aquellas sin fines de lucro, no estatales y que van desde las grandes cooperativas en las zonas urbanas de Bolivia y Argentina hasta los sistemas administrados por las comunidades que ofrecen calidad de servicios de agua en las zonas rurales a bajo costo. Las alternativas que hacen hincapié en las formas participativas de toma de decisiones tienden a ser predominantes en las ciudades pequeñas y zonas rurales, aunque hay algunas excepciones notables en las metrópolis urbanas de Venezuela y Brasil, como Caracas y Porto Alegre, respectivamente.

Esta investigación también revela que algunas formas alternativas de prestación de servicios en los grandes centros urbanos que se han difundido como exitosos —como la EAAB en Bogotá y SAGUAPAC en Santa Cruz— no son tan positivos en la aplicación de los criterios de evaluación desarrollados en este proyecto. No debería causar sorpresa que los servicios públicos mercantilizados —como la EMAAP-Q de Quito (Ecuador) y la EAAB de Bogotá (Colombia)— sean débiles en una serie de indicadores importantes, como la participación y la calidad del lugar de trabajo. Si bien estas empresas tienen un buen desempeño en términos de eficiencia económica y calidad del servicio, es sobre los trabajadores donde ha recaído la carga de estos logros. Por ejemplo, la EAAB llevó a cabo una política agresiva de subcontratación como una forma de reducir los costos de las pensiones, que en un momento alcanzaron el 20 por ciento de las tarifas de agua (Gilbert 2007). De hecho, la subcontratación es una de las tendencias perniciosas de las grandes empresas de servicios en toda la región, tanto privadas como públicas.

A pesar de los supuestos compromisos para 'construir el socialismo del siglo XXI', las empresas públicas en Bolivia, Venezuela y Ecuador tampoco son inmunes a estas tendencias. En el caso de la renacionalización de empresas como la CANTV, la mayor proveedora de telecomunicaciones en Venezuela, que fue recuperada en 2007, los activistas locales reconocen que la promoción de las cooperativas por parte del Gobierno es una forma de tratar de aliviar las peores situaciones de abuso entre empleador y empleado sin incrementar los costos que implicará la absorción de los trabajadores que fueron previamente subcontratados por una empresa privada terciarizada. En lugar de trabajar para un empleador privado,

los trabajadores de las empresas renacionalizadas en Venezuela se han animado a formar cooperativas. Investigaciones críticas sobre un fenómeno similar con las empresas recuperadas en la Argentina y en otros lugares, sugiere, sin embargo, que los trabajadores deben intensificar su propia explotación a fin de competir en el mercado (Kasmir 1996, Atzeni y Ghigliani 2007). En resumen, mientras que el modelo de las cooperativas proporciona unas experiencias de aprendizaje para los trabajadores que buscan expandir el control sobre su vida laboral, éste no representa necesariamente una alternativa al capitalismo porque no logra transformar el significado del mercado, que se basa en la alienación del trabajo y la dependencia de los trabajadores en el mercado para su propia reproducción y subsistencia (Marx [1857]1993, McNally 1993).

En el contexto de la lucha contra la subcontratación, la empresa pública del agua en Uruguay, OSE, representa una de las más exitosas empresas públicas en un área urbana. Bajo el Gobierno del Frente Amplio, el sindicato está participando activamente en el proceso de reestructuración de la empresa y transformando lo que era un déficit en un superávit en un plazo corto de tiempo. El sindicato ha presentado propuestas para reabsorber trabajadores contratados como empleados de tiempo completo con beneficios. Aunque Adriana Marquisio, sindicalista de la FFOSE, reconoce que “todavía queda mucho trabajo por hacer” (entrevista de los autores), la OSE ha mantenido un alto nivel de cobertura de los servicios sin tener que sacrificar las condiciones de trabajo.

La aceptación general de los gobiernos que promueven el ‘socialismo del siglo XXI’ sobre lo conveniente de la subcontratación es un indicador de que existe la necesidad de un debate público sobre el significado más amplio de la ‘eficiencia’. Las IFI han llevado a cabo con éxito una campaña en la región que alienta a los gerentes a desestabilizar a los sindicatos fuertes y reducir la fuerza laboral. Por ejemplo, el Banco Mundial recomienda que las empresas en los sectores de agua y saneamiento deben emplear de 2 a 3 trabajadores por cada mil conexiones y utiliza este número políticamente para disciplinar a los gerentes con el fin de reducir del número de personal permanente. OSE (Uruguay) tiene alrededor de 4 a 5 trabajadores por cada conexión, mientras que ABSA, bajo la dirección de SOS-BA, tiene de 2 a 3. Mientras que ASBA puede ser calificado como más ‘eficiente’, también se deben considerar los factores contextuales, como las consideraciones sociales y geográficas. Después de todo, es mucho más fácil lograr un menor número de trabajadores en un sistema donde hay un solo punto de captación de agua y alcantarillado sin tratamiento, ya que cada instalación física requiere de personal para supervisar.

Otras dos empresas públicas innovadoras que pueden ser consideradas entre las más ‘exitosas’ de acuerdo con los criterios de nuestra investigación son los servicios públicos de Caracas, en Venezuela, y de Porto Alegre, en Brasil. En ambos casos, estas empresas operadoras estatales han hecho grandes mejoras en la cobertura del servicio mediante la introducción de mecanismos institucionales para fomentar la participación de los ciudadanos. Es importante recalcar que estos

experimentos se desarrollan en un contexto donde hay un compromiso firme de realizar inversiones estatales en infraestructura y una larga historia de construcción de democracia, tanto a escala local como nacional, factores importantes para entender su éxito. De hecho, si no existen fondos públicos adecuados para la ampliación de las infraestructuras y la democratización de las estructuras de poder superiores—incluidos los gobiernos municipales y nacionales—, no se puede esperar que iniciativas participativas aisladas, como la desarrollada en Cochabamba, logren alcanzar un buen éxito.

Hay más preguntas que se deben formular sobre la sostenibilidad de estas iniciativas de participación. Mientras que un grupo de investigadores independientes venezolanos nota que, “a pesar de ser una iniciativa del Gobierno, las MTA son bastante autónomas” (Allen et al 2006, 348), no está claro si la iniciativa continuará de ser sustituido Hugo Chávez, particularmente a escala nacional.

Es posible que puedan aprenderse algunas lecciones de Brasil. Según muchos observadores, el proceso de presupuesto participativo en Porto Alegre no es lo que era desde que el PT perdió las elecciones locales en 2004 (Chávez 2006). Fernanda Levenzon (entrevista de los autores), del Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE), una ONG internacional con sede en Porto Alegre, informó de que su organización ha recibido más denuncias de los residentes sobre la DMAE porque, presuntamente, ha adoptado prácticas más comerciales desde el cambio de administración, como la imposición de formas más estrictas sobre las políticas de pago, incluyendo tarifas de agua más altas y cortes del servicio.

En comparación con las instituciones de prestación de servicios de agua en grandes zonas urbanas, nuestro estudio sugiere que, con un par de excepciones, los pequeños sistemas de agua manejados por comités y asociaciones en las zonas rurales y periurbanas obtienen más puntaje en los criterios de participación, transparencia y solidaridad que los proveedores públicos de agua de las grandes zonas urbanas. De hecho, las dos ventajas principales de los sistemas administrados por la comunidad como JAPOE (Honduras), el acueducto comunal de Costa Rica y los comités de agua en Cochabamba (Bolivia) y Cali (Colombia) son que tienden a ser altamente participativos, involucrando a miembros de la comunidad en la toma de decisiones y prestan servicios de bajo costo a sus miembros. Sin embargo, por la falta de sistemas de vigilancia sofisticados y tecnología para la potabilización de agua, la calidad del servicio tiende a variar y a menudo depende de la calidad del agua cruda disponible en una región determinada.⁴

Las principales debilidades de estos pequeños sistemas administrados por las comunidades en las zonas rurales y periurbanas tienen que ver con su impacto ambiental y la calidad de los servicios ofrecidos. Primero, el alcantarillado sanitario tiene una prioridad menor en los presupuestos familiares en comparación con

4. Hay un rol importante para la tecnología accesible que debe ser adaptada a las condiciones locales. Véase, por ejemplo, el estudio sobre la tecnología solar de purificación en la provincia de Villaruel en Bolivia (Younger 2007).

el agua potable, por lo que son pocos los sistemas comunitarios que proporcionan este servicio. Como resultado, las aguas residuales sin tratamiento tienden a ser vertidas directamente en la tierra y las fuentes de agua, creando peligros potenciales para la salud de la comunidad y las poblaciones que viven bajo quienes reciben las aguas servidas. En segundo lugar, la aparición de estos sistemas fragmentados y aislados hace que sea difícil controlar y regular la toma de agua, lo cual debería, idealmente, ser parte de un plan de gestión integrado de manejo de cuencas.

La cuestión de la calidad del servicio es una preocupación todavía mayor dada la tentación ideológica de académicos y movimientos sociales de romantizar las formas ‘indígenas’ o ‘artesanales’ de prestación de servicios. En el contexto de sociedades profundamente divididas en las que las desigualdades raciales y de clase se expresan en el acceso diferenciado y desigual a los servicios públicos, las mejoras en la equidad social requieren que gran parte de las inversiones futuras se canalicen hacia la expansión y mejora de infraestructura en zonas previamente desatendidas, tales como los barrios pobres y áreas rurales. Esta reforma pública política es aún más necesaria tras las consecuencias de la descentralización por la implementación de políticas neoliberales de ajuste estructural, mediante las cuales se transfirió la responsabilidad de la prestación de servicios de los gobiernos sin transferir recursos suficientes para pagar por estos servicios. Teniendo en cuenta este legado histórico reciente, la decisión involuntaria de promover soluciones diferentes para las zonas urbanas y rurales, y para las económicamente favorecidas y desfavorecidas, corre el riesgo de legitimar dos niveles de prestación de servicio: un sistema formal, tecnológicamente sofisticado y de alta calidad para la población adinerada, y otro sistema informal de calidad dudosa para las poblaciones pobres (Crespo Flores 2001, Laurie y Crespo 2007, Spronk 2009a). Por lo tanto, las investigaciones futuras deberían especificar las formas de aprovechar la experiencia de estos sistemas artesanales sin sacrificar la sostenibilidad ambiental y calidad del servicio, especialmente para aquellos con menos recursos.

Hacia adelante

En los debates sobre alternativas a la privatización, en particular en el Norte Global, donde los servicios públicos en general han logrado extenderse a todos los habitantes de las ciudades, el término ‘público’ suele significar formas de propiedad y control ‘estatal’. Aunque este debate sobre ‘público frente a privado’ es de gran importancia, tiende a oscurecer el problema principal en los países del Sur sobre el fracaso sistemático de las compañías de agua para proveer del recurso a los más pobres entre los pobres, sin importar quién es el propietario y quién las opera. Como apunta Swyngedouw (2004, 175) en su libro sobre la economía política de las infraestructuras del agua en las zonas urbanas de Guayaquil, Ecuador: “[E]l problema del agua no es sólo una cuestión de gestión y tecnología, sino más bien, y quizá en primer lugar, es una cuestión de poder social”. De hecho, las barreras que limitan el acceso de la gente de escasos recursos al agua, tales como la pobreza y la ausencia de poder político, probablemente persistan sin importar si el proveedor es público o privado (Budds y McGranahan 2003).

Por lo tanto, los activistas del agua en América Latina reconocen las limitaciones de las autoridades públicas de agua, dado el fracaso sistemático de los servicios públicos en la región para responder a las necesidades de la gente. Estos activistas subrayan la necesidad de la 'cuestión social', en lugar de decantarse simplemente por las formas de gestión pública. Mientras que estos activistas que luchan por formas de 'gestión social' con el fin de 'recuperar los bienes comunes' del control corporativo están de acuerdo en que la mayoría de las formas de propiedad y control estatal son preferibles a las formas privadas, también comparten un desprecio común hacia el control burocrático y centralizado del Estado que representa a lo 'público viejo'. El objetivo de iniciativas como la formación de partenariados público-públicos que involucren a las organizaciones comunitarias es, por tanto, la democratización de formas públicas de suministro de agua.

Desde una perspectiva histórico-sociológica, el énfasis en las soluciones no estatales en América Latina también está influenciado por las dictaduras que gobernaron 18 de 21 países desde 1964 hasta principios de la década de 1990. Entre otros efectos, la historia del corporativismo ha cooptado de manera fuerte al movimiento sindical, sobre todo en los países industrializados más grandes como Brasil, Argentina y México. Dada la preponderancia histórica de las formas corporativistas de las relaciones entre los trabajadores y el Estado en el contexto de América Latina, producto de la industrialización por sustitución de importaciones, los trabajadores de los países más industrializados de la región tienden a no seguir un sindicalismo 'con conciencia de clase' (Collier y Collier 1991). Los trabajadores municipales en estos países tienen aún menos probabilidades de oponerse al Estado en la medida en que éste es su empleador. Investigaciones anteriores sobre el tema sugieren que, con algunas excepciones, como los profesores y los trabajadores de los teléfonos y electricistas en México (Garza Toledo 1991), las relaciones corporativistas (al menos en el pasado) han dominado el sindicalismo en el sector público, incluso en los países en los que los sindicatos son fuertemente independientes e incluso revolucionarios como Bolivia (Spronk 2009b).

Desde los años noventa, esta situación ha empezado a cambiar. Las políticas neoliberales de privatización y de austeridad han reducido la cantidad de 'bienes políticos' que se distribuyen a través de redes clientelistas y que en el pasado mantenían vinculados a los trabajadores con el Estado. Como resultado, los trabajadores se han encontrado cada vez más en oposición a los gobiernos por la defensa de sus puestos de trabajo y contra la privatización. Hay sindicatos progresistas en el Perú, Uruguay y Colombia que están al frente de las luchas por los servicios públicos, la creación de alianzas con los movimientos sociales tales como los movimientos ambientalistas e indígenas, y ONG. Mientras que estas alianzas pueden ser tensas en algunos casos, la formación de coaliciones ha demostrado ser una excelente estrategia para defenderse de la privatización y construir apoyo popular para la reforma democrática de los servicios públicos (Novelli 2004, Santos y Villarreal 2005, Spronk 2009b). Como indicamos anteriormente, los sindicatos también han sido las organizaciones líderes en la formación de partenariados pú-

blico-públicos que tienen por objeto mejorar el funcionamiento de las empresas públicas mediante el intercambio de ‘mejores prácticas’.

En el contexto de la emergencia de los autodenominados gobiernos de ‘izquierda’ –algunos de los cuales claman ser parte del espacio abstracto definido como ‘socialismo del siglo XXI’–, la relación entre los trabajadores, los movimientos sociales y el Estado es un tema motivo de debate entre académicos, activistas y profesionales. Como demuestran los estudios de caso en la Argentina, Bolivia y Brasil, cuando los movimientos sociales se encuentran demasiado cerca de los gobiernos, existe el peligro de que éstos sean cooptados y divididos, lo que disminuye la capacidad del movimiento social para la acción colectiva y la posibilidad de presentar propuestas para su propio bien común. Tal como observa Raquel Gutiérrez (2008, 38): “Estos gobiernos nacieron de los intentos de las sociedades latinoamericanas de limitar la brutalidad del neoliberalismo. Sin embargo, son los propios gobiernos que, por falta de dirección y por la lentitud exasperante con que avanzan, producen una frustración en sus propias sociedades que aumenta a cada minuto y que además hace posible que la derecha se reconstituya”. Como puso de manifiesto el golpe de estado en Honduras en 2009, incluso gobiernos ligeramente reformistas pueden ser derrocados por fuerzas reaccionarias conservadoras cuando no se sustentan en redes de la sociedad civil.

El papel de los sindicatos en la prestación de servicios públicos también merece mayor análisis, ya que los estudios laborales han quedado en gran parte fuera de la agenda de América Latina. Como se dijo antes, la subcontratación de los servicios públicos sigue siendo una debilidad de todos los sistemas formales de agua, sin importar su propiedad ni si el Gobierno de turno está dentro de ‘la nueva izquierda’. Ha pasado más de una década desde que el Sindicato Canadiense de Empleados Públicos (CUPE 1998) declarara que la subcontratación es una forma de ‘privatización oculta’ y que representa la siguiente barrera en la lucha contra la privatización y comercialización de los servicios públicos. Hasta la fecha, hay muy poca información acerca de los efectos de la subcontratación en los trabajadores y la calidad del servicio en el sector del agua en América Latina, aunque organizaciones sindicales como la ISP han comenzado a estudiar con más detalle este tema.⁵

Otra área de investigación que requiere mayor atención se refiere a las cuestiones ambientales, un asunto público que está bajo presión a la luz del rápido incremento del cambio climático mundial. Los grandes centros urbanos en los Andes, que dependen del agua de los glaciares, son particularmente vulnerables por el derretimiento de éstos. En ciudades como Quito (Ecuador) y La Paz (Bolivia), se prevé que las poblaciones urbanas tendrán que recurrir a nuevas fuentes de agua dentro de los próximos 15 años. Las empresas públicas, así como algunas privadas, han dado prioridad al medio ambiente, pero sin una adecuada planificación y un desarrollo de los sistemas de captación de agua. La falta de planificación es evidente en indicadores del servicio que permiten a las empresas afirmar que

5. Para más información, véase el sitio web de la ISP andina: <http://www.municipalesandinosp.org/>

han alcanzado sus metas en términos de 'eficiencia' y 'sostenibilidad', a pesar de que, a largo plazo, muchas de sus prácticas tendrán un costo muy alto, tales como la contaminación de fuentes de agua con residuos no tratados. La promoción de sistemas de agua comunitarios a pequeña escala y descentralizados no es necesariamente una solución, ya que estos sistemas pueden contribuir fácilmente a la degradación ambiental en ausencia de normas para la gestión de las cuencas.

Por último, es necesario investigar de manera crítica las fortalezas y debilidades de nuestros propios movimientos 'alternativos'. Algunos movimientos sociales y organizaciones han manifestado una clara tendencia al caudillismo y la centralización, que se expresa en la precariedad de las prácticas democráticas y el fracaso de los dirigentes para responder a las bases, tanto en los sindicatos como en las organizaciones territoriales de base. Esta reflexión autocrítica posibilitará la práctica de un mejor activismo social y mejores 'alternativas a la privatización'.

Entrevistas

- Amorebieta, Guillermo. Director de comunicaciones, SOSBA, Aguas Bonaerenses S.A. (Provincia de Buenos Aires, Argentina); Cali, Colombia, 21 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk)
- Buitrón, Ricardo. Coordinador del Programa de Agua de la Región Andina de la ISP y excolaborador de Acción Ecologista (Ecuador); Cali, Colombia, 21 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk)
- Condori, Fabián. Administrador del Sistema, APAAS, Cochabamba, Bolivia; 19 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Eva Carvajal)
- Gareia Carreño, José Hoé. Presidente del directorio del sistema comunitario de agua La Sirena; Cali, Colombia, 22 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk y Carlos Crespo)
- Gómez, Juan Diego. Secretario subregional para la región andina de la ISP; Cali, Colombia, 21 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk)
- Grandydir, Abraham. ASICA-Sur, Cochabamba, Bolivia, 14 de septiembre de 2004, (realizada personalmente por Susan Spronk)
- Isarra, Luis. Dirigente de la FENTAP, Huancayo, Perú, 26 de mayo de 2008 (realizada personalmente por Susan Spronk)
- Levenzon, Fernanda. Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE, Porto Alegre, Brasil); Cali, Colombia, 19 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk)
- Margarita López, Secretaria general, ACUAVALLE; Cali, Colombia, 21 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk y Carlos Crespo)
- Marquisio, Adriana. FFOSE, Uruguay; Cali, Colombia, 30 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk y Carlos Crespo)
- Mellín, Marco. Junta directiva de la asociación que administra el Acueducto Comunal de Concepción de Naranjo; Costa Rica, 28 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Eva Carvajal)
- Monge, Esteban, Federación Ecologista (FECON); Costa Rica, 18 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk)

- Muñoz, Alberto. Unión de Usuarios y Consumidores y Asamblea Provincial por el Derecho al Agua de Rosario, Santa Fe, Argentina; Cali, Colombia, 18 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk y Carlos Crespo)
- Reyes, Erasto. Bloque Popular of Honduras; Cali, Colombia, mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk)
- Terhorst, Philipp. Investigador y activista del Transnational Institute (TNI); Cali, Colombia, 20 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk)

Referencias

- Abers, R. 1998. "From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing", *Politics and Society* 26(4): 511-538.
- Allen, A., J. Dávila, P. Hofmann. 2006. "The Peri-Urban Water Poor: Citizens Or Consumers?", *Environment and Urbanization* 18(2): 333-51.
- Amorebieta, G. 2005. "Argentina: Workers' Co-operative Takes over Post-Enron", en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto, y P. Terhorst (eds) *Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI) y Corporate Europe Observatory (CEO).
- Arconada Rodríguez, S. (2005). "The Venezuelan Experience in the Struggle for People-centred Drinking Water and Sanitation Services", en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto, y P. Terhorst (eds) *Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI) y Corporate Europe Observatory (CEO).
- ASSAMAE. 2007. "Successful experiences in municipal public water and sanitation services from Brazil", en *Going public: Southern solutions to the global water crisis*, pp. 40-51. Londres: World Development Movement.
- Azteni, M. y P. Ghigliani. 2007. "Labour process and decision-making in factories under workers' self-management: empirical evidence from Argentina", *Work Employment and Society* 21(4): 653-671.
- Baiocchi, G. 2005. *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Belletini, O., P. Carrillo y Coombs, E. 2006. "Stay Public or Go Private? A comparative analysis of water services between Quito and Guayaquil". Quito: Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades (FARO).
- BNAmericas. 2004. "EAAB: Privatization cure for administrative ailments: Colombia". 11 de marzo.
- Budds, J. 2004. "Power, Nature and Neoliberalism: the Political Ecology of Water in Chile", *Singapore Journal of Tropical Geography* 25(3): 322-342.
- Budds, J. y G. McGranahan. 2003. "Are the Debates on Water Privatization Missing the Point? Experiences from Africa, Asia and Latin America", *Environment and Urbanization* 15(2): 87-113.
- Buitrón, R. 2008. *La concesión como estrategia de privatización*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

- Caero, G. A. 2009. *Cochabamba ganó la guerra y perdió el agua*. Cochabamba: Los Tiempos.
- Chavez, D. 2006. "Participation lite: the watering down of people power in Porto Alegre". *Red Pepper*, 27 de mayo.
- Collier, R.B. y D. Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Constance, P. 2005. "Are cooperatives a better way to solve Latin America's water problems?". Washington D.C.: Inter-American Development Bank (IADB).
- Coordinadora, T.S.T.O.T. 2005. "Seminario Taller SEMAPA: El agua es nuestra: Construyendo una empresa social". Cochabamba, 7 de abril.
- Crespo Flores, C. 2001. "La concesión de La Paz a los cinco años; elementos para una evaluación". 14 September: www.aguabolivia.org.
- Crespo Flores, C. 2006a. La crisis sin fin de SEMAPA. *Observatorio de Conflictos Sociales* 3(5): 1-2.
- Crespo Flores, C. 2006b. *Soberanía y autogestión en la terminación del contrato con AISA y el futuro del servicio*. Cochabamba: CESU-UMSS.
- Crespo Flores, C. 2006c. *Soberanía y autogestión en la terminación del contrato con AISA y el futuro del servicio*. Bolpress, 1 de diciembre.
- CUPE. 1998. *False Savings, Hidden Costs: Calculating the Costs of Contracting Out and Privatization*. Ottawa: Canadian Union of Public Employees (CUPE).
- da Costa, S.S., P. Campos Borja, L. Heller, y L. Roberto Santos Moraes. 2006. "Successful Municipal Experiences in Water Supply and Sanitation Services in Brazil". Ámsterdam: Transnational Institute (TNI).
- Driessen, T. 2008. "Collective Management Strategies and Elite Resistance in Cochabamba, Bolivia", *Development* 51: 89-95.
- Eaton, K. 2007. "Backlash in Bolivia: Regional Autonomy as a Reaction against Indigenous Mobilization", *Politics Society* 35(1): 71-102.
- Ferreira, R. 1994. *Las logias en Santa Cruz*. Santa Cruz: Fondo de Ediciones Municipales.
- Galiani, S., P.J. Gertler y E. Schargrodsy. 2005. "Water for Life: The Impact of the Privatization of Water Services on Child Mortality", *The Journal of Political Economy* 113(1): 83-120.
- Garza Toledo, E.d.l. 1991. "Sindicatos frente a la productividad: telefonistas y electricistas", *El Cotidiano* 41 (mayo-junio).
- Gilbert, A. 2007. "Water for all: How to combine public management with commercial practice for the benefit of the poor?", *Urban Studies* 44(8): 1559-1579.
- Goldman, M. 2007. "How 'Water for All!' policy became hegemonic: The power of the World Bank and its transnational policy networks", *Geoforum* 38(5): 786-800.
- Grusky, S. y M. Fiil-Flynn. 2004. *Will the World Bank Back Down? Water Privatization in a Climate of Global Protest*. Washington, D.C.: Public Citizen.
- Gutiérrez Aguilar, R. 2008. "We Won but We Lost". *Ukhampacha Bolivia*. 3 de marzo.

- Gwynne, R.N. y C. Kay. 2000. "Views from the Periphery: Futures of Neoliberalism in Latin America", *Third World Quarterly* 21(1): 141-156.
- Hall, D. y E. Lobina. 2006. *Pipe Dreams: The failure of the private sector to invest in water services in developing countries*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Hall, D., E. Lobina, V. Corral, O. Hoedeman, P. Terhorst, M. Pigeon, y S. Kishimoto 2009. *Public-public partnerships (PUPs) in water*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- John, S.S. 2009. *Bolivia's Radical Tradition: Permanent Revolution in the Andes*. Tucson, AZ: University of Arizona Press.
- Kasmir, S. 1996. *The myth of Mondragón : cooperatives, politics, and working-class life in a Basque town*. Albany: State University of New York Press.
- Keck, M.E. y K. Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithica: Cornell University Press.
- Kohl, B.H. y L.C. Farthing. 2006. *Impasse in Bolivia : neoliberal hegemony and popular resistance*. Londres y Nueva York: Zed Books.
- Laurie, N. y C. Crespo. 2007. "Deconstructing the best case scenario: lessons from water politics in La Paz-El Alto, Bolivia", *Geoforum* 38(5): 841-854.
- Lipton, M. 1977. *Why poor people stay poor: a study of urban bias in world development*. Londres: Temple Smith.
- Lobina, E. y D. Hall. 2007. *Water privatization and restructuring in Latin America*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Maltz, H. 2005. "Porto Alegre's Water: Public and For All", en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto, y P. Terhorst (eds) *Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI) y Corporate Europe Observatory (CEO).
- Marx, K. 1857/1993. *Grundrisse. Foundations of the Critique of Political Economy*. Londres: Penguin Books y New Left Review.
- McMichael, P. 2008. *Development and social change : a global perspective*. Los Angeles: Pine Forge Press.
- McNally, D. 1993. *Against the Market: Political Economy, Market Socialism and the Marxist Critique*. Londres: Verso.
- Nickson, A. 1998. "A water co-operative for a large city: does it work?", *id21 Development Research*. 6 de febrero.
- Novelli, M. 2004. "Globalisations, Social Movement Unionism and New Internationalisms: The Role of Strategic Learning in the Transformation of the Municipal Workers Union of EMCALI", *Globalisation, Societies and Education* 2(2): 161-190.
- Nun, J. 1969. "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", *Revista Latinoamericana de Sociología* 5(2): 178-235.
- O'Donnell, G. A. 1993. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", *World Development* 21(8): 1355-1369.

- Olivera, O. y Lewis, T. 2004. *¡Cochabamba!: Water War in Bolivia*. Cambridge, MA: South End Press.
- Pérez, J. 2005. "Social Resistance in El Alto-Bolivia", en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto, y P. Terhorst (eds) *Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI) y Corporate Europe Observatory (CEO).
- Phumpiu, P. y J.E. Gustafsson. 2009. "When are Partnerships a Viable Tool for Development? Institutions and Partnerships for Water and Sanitation Service in Latin America", *Water Resources Management* 23(1): 19-38.
- Portes, A. y B.R. Roberts. 2005. "The Free-Market City: Latin American Urbanization in the Years of the Neoliberal Experiment", *Studies in Comparative International Development* 40(1): 43-82.
- Ravina, A.O. 1996. "Public Services in the Area of the Social Economy in Argentina", *Annals of Public and Cooperative Economics* 67(3): 451-62.
- Red Vida. 2009. "Acuerdo marco de compromiso". Mimeo.
- Sader, E. 2009. "Postneoliberalism in Latin America", *Development Dialogue* 51: 171-179.
- Sánchez Gómez, L. 2004. "Directing SEMAPA: An Interview with Luis Sánchez-Gómez", en O. Olivera y T. Lewis *Cochabamba! Water War in Bolivia*. Cambridge, MA: Southend Press.
- Sánchez Gómez, L. y M. Olivera 2004. "¿Y después de la guerra del agua... qué?", en A.E. Ceceña (ed) *La guerra por el agua y por la vida*. Cochabamba: Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida.
- Sánchez Gómez, L. y P. Terhorst. 2005. "Cochabamba, Bolivia: Public-Collective Partnership after the Water War", en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto, y P. Terhorst (eds) *Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI) y Corporate Europe Observatory (CEO).
- Sandbrook, R., M. Edelman, P. Heller y J. Teichman. 2007. *Social democracy in the global periphery: origins, challenges, prospects*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Santos, C. y A.Villarreal. 2005. "Uruguay: Victorious Social Struggle for Water", en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto, y P. Terhorst (eds) *Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI) y Corporate Europe Observatory (CEO).
- Simpson, R. 2009. *Brazil and Venezuela: Civil society organisation involvement in urban water sector reform*. Londres: WaterAid.
- Souza, S. y T. Kruse. 2002. "International solidarity strengthens the struggle", *Public Citizen*, 10 de agosto.
- Spronk, S. 2007. "Roots of resistance to urban water privatization in Bolivia: The 'new working class,' the crisis of neoliberalism, and public services", *International Labor and Working-Class History* 71: 8-28.

- Spronk, S. 2009a. "Making the Poor Work for their Services: Neo-liberalism and 'Pro-Poor' Privatization in El Alto, Bolivia", *Canadian Journal of Development Studies-Revue Canadienne D Etudes Du Developpement* 28(3-4): 397-413.
- Spronk, S. 2009b. "Water Privatization and the Prospects for Trade Union Revitalization in the Public Sector: Case Studies from Bolivia and Peru", *Just Labour: A Canadian Journal of Work and Society* 14: 164-176.
- Spronk, S. 2010. "Water and Sanitation Utilities in the Global South: Re-centering the Debate on 'Efficiency'", *Radical Review of Political Economics* 42(2): 156-174.
- Swyngedouw, E. 2004. *Social Power and the Urbanization of Water. Flows of Power*, Oxford: Oxford University Press.
- Taks, J. 2008. "El Agua es de Todos/Water for All: Water resources and development in Uruguay", *Development* 51: 17-22.
- Terhorst, P. 2008. "Huancayo: From Resistance to Public-Public Partnership", en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto, y P. Terhorst (eds) *Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI) y Corporate Europe Observatory (CEO).
- Thorp, R. 1998. *Progress, poverty and exclusion : an economic history of Latin America in the 20th century*. Washington, D.C: Inter-American Development Bank (IADB).
- Weisbrot, M., D. Baker, E. Kraev y J. Chen 2002. "The scorecard on globalization 1980-2000: Its consequences for economic and social well-being", *International Journal of Health Services* 32(2): 229-253.
- Weisbrot, M., D. Baker y D. Rosnick. 2006. The scorecard on development: 25 years of diminished progress. *International Journal of Health Services* 36(2): 211-234.
- WHO y UNICEF. 2010. *Progress on Sanitation and Drinking Water: 2101 Update*. Ginebra: World Health Organization (WHO).
- Wickham-Crowley, T. 1992. *Guerrillas and Revolution in Latin America; A Comparative Study of Insurgents and Regimes since 1956*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Yavarí, L. F. 2005. "Management of Basic Drinking Water and Sanitation Services by a Co-operative in Bolivia", en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto, y P. Terhorst (eds) *Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI) y Corporate Europe Observatory (CEO).
- Younger, P. L. 2007. "Pro-poor water technologies working both ways: Lessons from a two-way, south-north interchange", *Geoforum* 38(5): 828-840.
- Zibechi, R. 2009a. "Bolivia: Plan 3000. Resistance and Social Change at the Heart of Racism", *Upsidedownworld*. 27 de mayo.
- Zibechi, R. 2009b. "Cochabamba: From War to Water Management". Center for International Policy (CIP), Americas Program. 2 de junio.