



# México 2006 IV Foro Mundial del Agua

Acciones  
locales  
para un  
reto global

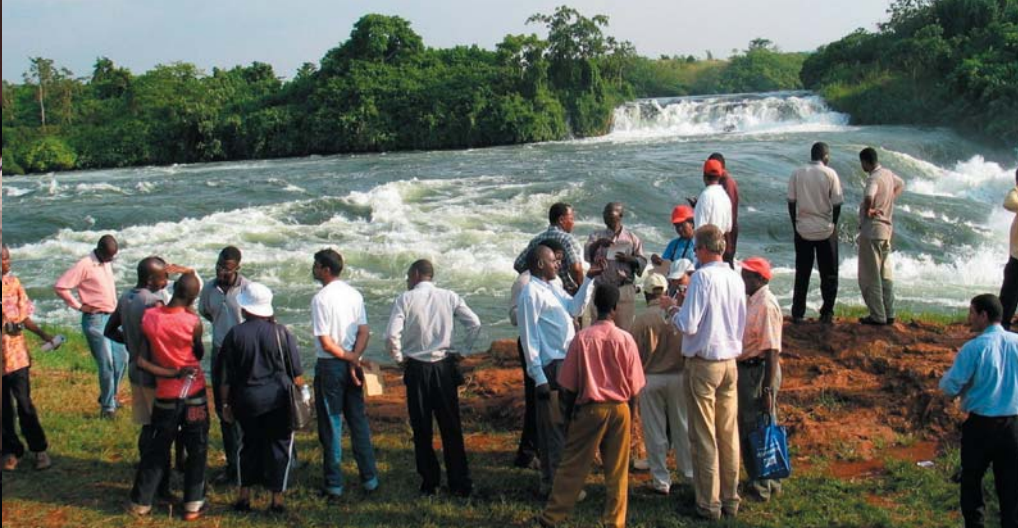


## DESARROLLO INSTITUCIONAL Y PROCESOS POLÍTICOS



UNIVERSITY OF  
NEWCASTLE UPON TYNE





# Desarrollo Institucional y Procesos Políticos

DOCUMENTO TEMÁTICO  
PERSPECTIVA TRANSVERSAL B  
DESARROLLO INSTITUCIONAL Y PROCESOS  
POLÍTICOS  
IV FORO MUNDIAL DEL AGUA  
CIUDAD DE MÉXICO, MARZO 2006

AUTOR:

DR. JOSÉ ESTEBAN CASTRO,  
UNIVERSITY OF NEWCASTLE UPON TYNE  
J.E.CASTRO@NEWCASTLE.AC.UK

EN COLABORACIÓN CON:

DRA. MARÍA LUISA TORREGROSA ARMENTIA,  
FLACSO, MÉXICO

DRA. ADRIANA ALLEN,  
UNIVERSITY COLLEGE LONDON

MTRO. ROMÁN GÓMEZ GONZÁLEZ COSÍO,  
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CONAGUA),  
MÉXICO

MTRO. JORDI VERA,  
FLACSO MÉXICO

MTRA. KARINA KLOSTER,  
FLACSO MÉXICO

El desarrollo institucional es parte constitutiva de un proceso de desarrollo más amplio de carácter multidimensional que abarca aspectos sociales, económico-financieros, políticos, institucionales, tecnológicos, culturales y ecológicos.

Las instituciones del agua son tanto el resultado como el vehículo de esos procesos políticos, los cuales contribuyen a dar forma al cambio institucional y al desarrollo en relación al agua.

Los procesos políticos tienen que ver, esencialmente, con el ejercicio del poder, y se pueden entender mejor como (aunque no deben ser reducidos a) un proceso de confrontación entre proyectos políticos rivales a cargo de actores políticos rivales. Los procesos de gobernanza y ciudadanía son componentes esenciales de dichos procesos políticos.



	<b>Índice</b>
231	Introducción
233	Acrónimos
236	1. La "crisis del agua"
238	2. Procesos políticos clave
239	2.1. Gobernanza y ciudadanía
240	2.1.1. Explorando el tema
243	2.2. Gobernanza y ciudadanía: conclusiones
244	3. Arreglos institucionales
247	Conclusiones
248	Bibliografía
251	Referencias

# INTRODUCCIÓN



Este documento básico<sup>1</sup> corresponde a una de las cinco Perspectivas Transversales del IV Foro Mundial del Agua. Estas perspectivas tienen el objetivo de proveer herramientas para la integración de las cinco áreas temáticas del evento, así como también un marco para la presentación de las sesiones y de las acciones locales a ser seleccionadas para la participación. La Figura 1 muestra un esquema de las Áreas Temáticas y de las Perspectivas Transversales del IV Foro.

Este documento está basado en un número de premisas que emergen de la investigación reciente y en progreso sobre este tema. Estas premisas no pretenden presentar un marco exhaustivo para abordar los vastos problemas que se mencionan en el texto; constituyen solamente un punto de partida, un mecanismo

disparador del debate y de la búsqueda de mayor precisión y profundidad en el análisis. Por el mismo motivo, este documento no es estrictamente académico y por lo tanto no pretende cubrir exhaustivamente a los distintos autores que han abordado los temas tratados aquí, lo cual sería imposible de realizar en este breve texto. Un elemento clave del enfoque, como surge del título de esta Perspectiva Transversal, es la centralidad de los procesos políticos en el desarrollo institucional relacionado con la gestión del agua. Por la misma razón, el documento no aborda con la misma especificidad otros procesos que también tienen importancia fundamental, como procesos sociales, económico-financieros, ecológicos, etc., que están más allá del modesto alcance de este trabajo. Por la misma razón,

Figura 1. Temas y Perspectivas Transversales



tampoco podemos revisar en detalle conceptos centrales pero altamente controvertidos, como "desarrollo", aunque hemos hecho referencia a otras obras de los autores y a bibliografía específica sobre estos temas para facilitar la profundidad de la discusión. También resulta importante clarificar que cuando nos referimos a "procesos políticos" no reducimos lo político a lo político partidario o a la política electoral, sino que empleamos un concepto de lo político que supera e incluye dichas dimensiones. Recuperamos aquí una noción de lo político como el espacio de lo público, y cuando nos referimos en el texto a procesos y actores políticos no estamos pensando meramente en elecciones, ejercicio del poder político formal, o partidos políticos, sino más a la dimensión política de procesos que, como el desarrollo, son multidimensionales en carácter. En este sentido, los "procesos de desarrollo" en sí mismos tienen una dimensión política, que por supuesto no se reduce a las políticas de desarrollo de un determinado partido o gobierno, las cuales sólo componen un aspecto del carácter político de dichos procesos. De este modo, un determinado modelo de desarrollo, por ejemplo un modelo fundado en una noción tecnocrática del desarrollo, tiene un carácter político que debe identificarse y someterse a debate. Este carácter político del modelo de desarrollo no es idéntico a las expresiones que puede tomar la política de los partidos, como lo sugiere el hecho de que en las últimas décadas partidos de las más diversas orientaciones han aceptado la aparente "inevitabilidad" de un modelo de desarrollo fundado precisamente en un fuerte enfoque tecnocrático. La oposición política a dicho modelo ha surgido principalmente desde afuera de los partidos políticos y la han llevado a cabo principalmente actores que provienen de afuera del sistema político formal. Por lo tanto, incluso cuando hablamos luego de procesos políticos como los de "gobernanza" y "ciudadanía" lo hacemos utilizando este concepto más amplio de lo

político, que no se reduce al ejercicio del poder político formal ni a sus actores, los gobernantes y los ciudadanos, legalmente hablando. Hablamos de lo político desde una perspectiva fundamentalmente sociológica, donde el ejercicio del poder que caracteriza lo político no se reduce a su momento legal-institucional.

El objetivo del documento, como ya se explicó, es presentar una perspectiva crítica que promueva el debate y suministre las bases para un diálogo significativo y para la implementación de acciones prácticas y cooperativas en relación con el agua<sup>2</sup>. En este sentido, el documento parte de asumir que:

- 1) El desarrollo institucional es parte constitutiva de un proceso de desarrollo más amplio, el cual tiene un carácter multidimensional, ya que el mismo abarca aspectos sociales, económico-financieros, políticos, institucionales, tecnológicos, culturales y ecológicos<sup>3</sup>.
- 2) El proceso de desarrollo no es lineal ni tampoco es el resultado único o necesario del devenir social, pero se puede distinguir de los cambios regresivos o sin dirección. Desarrollo significa cambio identificable como la realización de aquellas posibilidades inherentes en estadios previos cuyos resultados muestran una mejoría tanto cualitativa como cuantitativa de las condiciones existentes.
- 3) Las metas de desarrollo adoptadas por la comunidad internacional recientemente en relación con el agua como parte de las Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDGs) e iniciativas similares incluyen particularmente "la reducción de la pobreza" y "la sustentabilidad", pero tanto la definición de estas metas como el potencial para alcanzarlas, está determinado, depende, y forma parte de procesos que son fundamentalmente políticos en su carácter<sup>4</sup>.

## Acrónimos

ADB	Banco Asiático de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua (Autoridad Mexicana en materia de Agua)
EUWATER	Red Europea por una Nueva Cultura del Agua
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GWP	Global Water Partnership (Asociación Mundial del Agua)
GDI	Instituto Alemán de Desarrollo
GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
MDGS	Objetivos de Desarrollo del Milenio
MDM	Metas de Desarrollo del Milenio
NRC	National Research Council
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PMD	Países Menos Desarrollados
PSIRU	Public Services International Research Unit
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PNUD	Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas
SAA	Servicios de Agua y Alcantarillado
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
OMS	Organización Mundial de la Salud
FMA	Foro Mundial del Agua
WFD	Eje Directivo del Agua (Unión Europea)

- 4) Los procesos políticos son un factor crucial para la explicación de la "crisis del agua" que enfrenta la comunidad internacional, ya sea que nos refiramos a las carencias en relación al acceso al agua y a los servicios de saneamiento, a la extendida degradación y agotamiento de los ecosistemas acuáticos y acuíferos, o a los daños y riesgos relacionados con el uso y gestión del agua en diferentes áreas de actividad.
- 5) Las instituciones del agua son tanto el resultado como el vehículo de esos procesos políticos, los cuales contribuyen a dar forma al cambio institucional y al desarrollo en relación al agua.
- 6) Los procesos políticos tienen que ver, esencialmente, con el ejercicio del poder, y se pueden entender mejor como (aunque no deben ser reducidos a) un proceso de confrontación entre proyectos políticos rivales a cargo de actores políticos rivales. Los procesos de gobernanza y ciudadanía son componentes esenciales de dichos procesos políticos.
- 7) El logro de consensos y la promoción de la cooperación acerca de las decisiones políticas y de los acuerdos institucionales necesarios para enfrentar los retos planteados por la "crisis del agua" no pueden lograrse si ignoramos dichas confrontaciones entre proyectos políticos rivales.
- 8) Problemas cruciales, como la falta de consenso en la comunidad internacional acerca de la existencia de un derecho universal a los servicios básicos de agua y saneamiento como parte de los derechos humanos; acerca del rol de los sectores público y privado en la provisión de servicios de agua y saneamiento, o acerca de la necesidad de

implementar el Principio de Precaución en la gestión del agua, son buenos ejemplos de la existencia de tales proyectos políticos rivales, a menudo irreconciliables, que deben ser tomados seriamente en consideración.

- 9) Creemos que una de las estrategias más prometedoras para enfrentar la "crisis del agua" es la de reunir a la comunidad científica y tecnológica con los principales actores sociales involucrados en las luchas sociales y políticas que buscan promover el desarrollo de los arreglos institucionales que favorezcan el logro de una mayor equidad y sustentabilidad ecológica y social en relación al agua; una prioridad elevada en el marco de dicha acción estratégica será la búsqueda de soluciones y modelos de desarrollo alternativos que busquen eliminar la desigualdad y la injusticia en el acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento.

Por lo tanto, el objetivo de este documento es el de proveer un marco para un diálogo que reconozca la existencia de confrontaciones entre posiciones políticas y sistemas de valores rivales en relación con el agua, y que admita que el diálogo significativo, el consenso, y la cooperación no pueden ser posibles a menos que esta confrontación se reconozca y se incorpore en el análisis. Como se indicará a continuación, estos son componentes fundamentales de los procesos de gobernanza y ciudadanía, que están marcados por confrontaciones recurrentes entre proyectos políticos rivales, fundados en sistemas de valores y principios diferentes. Llegar a un mejor entendimiento de cómo estas confrontaciones dan forma y determinan la construcción de políticas públicas y los arreglos institucionales constituye un prerrequisito para el logro de las metas de justicia social y sustentabilidad en relación con el agua.



En consecuencia, los autores consideran que este diálogo debe ser llevado a cabo con todos los actores relevantes, haciendo un claro esfuerzo para evitar exclusiones e incorporar a los grupos y a los sectores sociales que normalmente quedan excluidos de estos procesos, principalmente porque no forman parte del sistema político formal o no tienen acceso a los mecanismos legal-institucionales necesarios para un ejercicio sustantivo de los derechos ciudadanos y la participación social efectiva en relación a los problemas del agua. Esta iniciativa de involucrar a los actores sociales y políticos en un debate abierto acerca del agua debe implementarse urgentemente si el objetivo es promover un diálogo significativo que conduzca a la realización de un IV Foro Mundial del Agua (FMA) en marzo de 2006 que sea realmente participativo y productivo. En este sentido, los autores de este documento sometieron un primer borrador del mismo a una discusión amplia con redes sociales y científicas a nivel internacional y también buscaron generar un diálogo abierto sobre el texto a través de los Foros de Discusión Virtual (en inglés y en español), para recibir retroalimentación y comentarios críticos antes de producir esta versión final. De todas formas, como ya se ha mencionado, el propósito del documento es iniciar el diálogo y el debate y por lo tanto ofrece más preguntas y cuestionamientos que respuestas o soluciones. Nuestra propuesta principal consiste en otorgar centralidad al carácter político de la "crisis del agua" y de esa forma contribuir a su resolución.

Partiendo de las premisas subrayadas anteriormente, se pueden derivar algunas preguntas que contribuyan a la discusión sobre el desarrollo institucional y los procesos políticos en las cinco áreas temáticas del foro:

- ¿Cuáles son los procesos políticos cruciales para el entendimiento y la explicación de la "crisis del agua", y para la búsqueda de posibles soluciones cooperativas a la misma, en cada una de las cinco áreas temáticas?
- ¿Cuáles son los procesos políticos que han dado lugar a las configuraciones institucionales que prevalecen actualmente en cada una de estas áreas?
- ¿Quiénes son los actores sociales e institucionales que protagonizan dichos procesos políticos? ¿Cuál es su grado de legitimidad y cuáles son los mecanismos por los que estos actores se legitiman en dicho rol?

- ¿Cuáles son las condiciones que permiten o inhiben la participación efectiva de los actores que no forman parte del sistema político formal o que no tienen acceso a los mecanismos legales e institucionales necesarios para dicha participación?
- ¿Cuáles son los arreglos institucionales que han sido o pueden ser identificados como necesarios para el logro de las metas de la comunidad internacional en relación al agua (particularmente las relacionadas con el acceso universal a los servicios básicos de agua y saneamiento, la sustentabilidad, la seguridad alimentaria, la gestión adecuada de riesgos, etcétera)?
- ¿Qué procesos políticos —y en qué condiciones— pueden contribuir al desarrollo exitoso de tales arreglos institucionales? y ¿cuáles procesos podrían obstaculizar el desarrollo buscado?

A fin de proporcionar un marco que ponga en marcha el debate en la búsqueda de respuestas a éstas y otras cuestiones, hemos estructurado el documento en tres secciones: 1) la "crisis del agua", sección que contiene una breve discusión de la situación del agua a nivel global con el objeto de dar un marco para la identificación de los procesos políticos clave que subyacen a la "crisis del agua". 2) Procesos políticos clave, sección que identifica los procesos políticos de gobernanza y ciudadanía como claves para entender y abordar la crisis del agua. Discutimos aquí cómo estos procesos se encuentran marcados por confrontaciones entre proyectos políticos e intelectuales rivales. 3) Arreglos institucionales, donde ofrecemos sugerencias para debatir la interacción entre los procesos políticos y el desarrollo institucional en relación con el agua.

# 1. LA “CRISIS DEL AGUA”<sup>5</sup>

Es importante destacar que preferimos referirnos a la “crisis” con comillas para señalar el carácter controvertido y complejo de dicho concepto. Por una parte, como lo demuestra la información que se provee a continuación, existen datos objetivos que otorgan un fundamento empírico para postular la existencia de una crisis del agua a nivel global. Ahora bien, las dimensiones y el alcance de dicha crisis así como el carácter de la distribución social y geográfica de su impacto son objeto de controversia y siguen abiertos al debate. La falta de datos estadísticos confiables en muchos países y regiones es una de las razones más importantes que obstaculizan el consenso sobre el alcance e, inclusive, la misma existencia de dicha “crisis”. Por otra parte, uno de los argumentos centrales que estructuran este documento es que la “crisis del agua” no es el resultado de condiciones naturales, climáticas, o de procesos que se encuentren enteramente fuera de la esfera de control humano. Por lo contrario, muchas de las expresiones que asume dicha “crisis”, sea la falta de acceso a servicios esenciales de agua y saneamiento o la contaminación y degradación de fuentes de agua, son consecuencia de acciones humanas. En este sentido específico, puede decirse que la crisis del agua es en gran medida una construcción social. Por ello no queremos decir que se trata de una construcción imaginaria, que sólo existe como un producto de la información o de otros procesos de generación de opinión pública. Más bien, postulamos que la crisis debe entenderse como un fenómeno a la vez social y natural, susceptible de ser registrado y medido con datos objetivos y, a la vez, producido por la acción de los seres humanos en su interacción mutua con el medio ambiente<sup>6</sup>.

En relación con lo anterior, observamos a continuación algunos de los datos que proveen el marco empírico para hablar de la “crisis del agua”. Sólo el 2.5 por ciento (cerca de 35 millones de km<sup>3</sup>) del volumen de agua total

en la Tierra (estimado en alrededor de 1400 millones de km<sup>3</sup>) es dulce. De esta agua la porción utilizable para consumo humano es menos del 1%. El consumo global de agua se ha estado duplicando cada 20 años a un ritmo más del doble que la tasa de crecimiento poblacional. Si persistieran las actuales tendencias algunas estimaciones sugieren que para el 2025 la demanda de agua podría incrementarse en más del 50%. La situación es más grave en muchos de los países en desarrollo, donde se espera el mayor incremento en la demanda, y donde la erosión, la contaminación y el agotamiento de las fuentes de agua están reduciendo la disponibilidad de agua dulce. Estos problemas surgen de la creciente competencia entre usos y usuarios, de la desigual distribución geográfica del agua, de la inequidad en el acceso a la misma, y de las “crisis” institucionales que afectan su gestión. Un ejemplo de dichos problemas lo encontramos en las contradicciones que se registran entre la demandas de agua para irrigación y los requisitos para la preservación de ecosistemas acuáticos. Por una parte, expertos en seguridad alimentaria estiman que los volúmenes de agua requeridos para la agricultura, que actualmente representan cerca del 70% del consumo mundial de agua dulce, deberán incrementarse entre un 15 y 20% hasta el año 2025. Por otra parte, algunos expertos ambientales opinan que para detener el deterioro y preservar las fuentes de agua dulce, las extracciones deberían reducirse por lo menos en un 10% durante el mismo período<sup>7</sup>. A estas contradicciones, debe agregarse que existe evidencia creciente de que el proceso de cambio climático, ya sea debido a factores antropogénicos o no, también exacerba los conflictos existentes y favorece la emergencia de nuevos conflictos.

A pesar del hecho de que en promedio existe suficiente agua para todos los seres humanos sobre la Tierra<sup>8</sup>, 1,100 millones de personas (17% de la población



mundial) no tienen acceso al agua potable. Estas cifras no reflejan el hecho de que muchas veces la calidad del agua empleada para beber es frecuentemente inadecuada, ya sea por el efecto nocivo de la excesiva cloración de las aguas o por la falta de tratamiento de éstas. Se espera que la situación actual se agrave si las predicciones en cuanto a los patrones de migración y crecimiento poblacional se cumplen. Además, con la adopción del principio de sustentabilidad por parte de la comunidad internacional, no es suficiente con la cobertura de las demandas actuales sino que es necesario preservar las fuentes de agua para las generaciones futuras. Esto supone toda una serie de nuevos retos.

Adicionalmente, el manejo de las aguas residuales, la contaminación de las fuentes de agua<sup>9</sup> y la provisión de servicios básicos de saneamiento siguen constituyendo uno de los desafíos más importantes. Una gran proporción de los riesgos y amenazas a la salud humana relacionados con el agua, están ligados a y/o causados por problemas en la gestión de los ecosistemas acuáticos, los acuíferos y los servicios derivados. Se estima que 2,400 millones de personas (el 40% de la población mundial) carecen de servicios de saneamiento básico (CE, 2002b), y más de 5 millones de personas mueren cada año<sup>10</sup> por infecciones prevenibles relacionadas con el agua (CE, 2002a; OMS, 2003b). Se calcula que entre un cuarto y un tercio de la morbi-mortalidad humana es directamente atribuible a factores de riesgo ambiental, y de estos, aquellos relacionados con el agua ocupan un lugar predominante (Simms y Butter, 2000; Smith, et. al., 1999; ONU et. al., 1998; ONU-HABITAT, 1996).

Algunos de estos problemas se derivan de los nuevos patrones en la relación entre los seres humanos y el agua que se han acentuado desde mediados del siglo veinte: la expansión intensiva de la agricultura, la producción de energía hidroeléctrica, y cada vez más el

desarrollo de la acuicultura, entre otras actividades. Esta ha sido una breve descripción de la situación global del agua, para ahora introducir nuestra discusión acerca de los procesos políticos y el desarrollo institucional<sup>11</sup>.

## 2. PROCESOS POLÍTICOS CLAVE



Desde nuestra perspectiva, las razones de la "crisis del agua" no son meramente técnicas, de infraestructura, o económico-financieras como frecuentemente se argumenta. Los indicios para abordar y entender los problemas del agua deben buscarse primeramente en las dimensiones socio-económica, política, institucional y cultural. Particularmente en los países considerados como menos desarrollados, los problemas políticos o político-institucionales son con frecuencia más importantes para el entendimiento de la "crisis" que los problemas técnicos. Esto es particularmente importante, cuando pensamos por ejemplo en las metas para el desarrollo en relación a los usos esenciales del agua, tales como los servicios de agua y saneamiento básico o el acceso al agua para la agricultura de subsistencia, pero es también muy relevante para otros usos como los involucrados en la preservación de los ecosistemas acuáticos<sup>12</sup>. En este contexto, desde nuestra perspectiva hemos identificado dos procesos políticos que consideramos de relevancia fundamental para el entendimiento y la explicación de la "crisis" del agua: los procesos de gobernanza y ciudadanía<sup>13</sup>. Hablaremos de estos dos procesos más adelante, pero es necesario comenzar por explicar las principales razones para nuestra decisión.

El proceso de gobernanza opera con base en la confrontación permanente entre proyectos políticos rivales, y contribuye a dar forma y dirección a la organización de las unidades sociales bajo consideración (regiones, países, etcétera). La gobernanza resulta de la interacción entre los sectores que detentan el poder, el estado, las grandes empresas, los partidos políticos, las organizaciones civiles y otras organizaciones representantes de intereses sectoriales (como las uniones de trabajadores, las organizaciones religiosas, los movimientos campesinos), organismos internacionales (como las instituciones financieras internacionales, y otros agentes del proceso de "gobernanza global"), entre otros actores importantes. Aunque el proceso de

gobernanza ha sido frecuentemente presentado en la literatura como una interacción balanceada entre iguales, la realidad es que existen importantes asimetrías de poder y conocimiento entre los distintos actores, lo cual determina tanto las características como la dirección del proceso.

La ciudadanía, en cambio, se refiere al proceso por el cual los individuos llegan a ser miembros de una unidad política, tal como un Estado-nación o una unión de Estados-nación (como la Unión Europea), y consiste en conjuntos de derechos y obligaciones que vinculan a los individuos con una comunidad política. Sin embargo, dichos derechos y obligaciones, así como también la capacidad que los individuos tienen respectivamente para ejercerlos y asumirlos, cambian a través del tiempo ya que están sujetos a confrontaciones políticas recurrentes en relación al alcance y a la intensidad de la ciudadanía. Por ejemplo, para finales del siglo diecinueve en los países de Europa, en los Estados Unidos, y poco a poco también en otros lugares, se había llegado a aceptar ampliamente que la provisión de servicios esenciales de agua y saneamiento era una responsabilidad social y un deber del estado hacia sus ciudadanos, y se convirtieron eventualmente en un componente de los derechos sociales de la ciudadanía como el derecho a la salud y a condiciones de vida dignas. Sin embargo, este planteamiento fue siempre cuestionado por aquellos sectores que creían que estos servicios deberían ser tratados como mercancías y que su distribución debía organizarse sobre principios mercantiles, rechazando la noción de que estos servicios esenciales constituyen una responsabilidad del estado hacia sus ciudadanos, un bien social y público. Los actores que defienden la perspectiva mercantil siempre han luchado por eliminar la noción de que existe un derecho universal de ciudadanía a ciertos bienes y servicios esenciales como el agua y el saneamiento. En tiempos más recientes, estos actores han logrado introducir reformas institucionales sustanciales

en relación a la gestión del agua y a los servicios básicos de agua y saneamiento a nivel global, con el objetivo de eliminar la noción de que dichos servicios constituyen un derecho social ciudadano: dichas reformas intentan transformar dichos servicios en mercancías y a los ciudadanos en meros consumidores de las mismas.

En este sentido, una premisa fundamental de este documento es que gran parte de los procesos de cambio institucional que han tenido lugar en las últimas décadas en el campo del agua y sus servicios, guarda poca relación con los problemas específicos del agua o de los procesos ecológicos. Los principales precursores de estos cambios institucionales han sido las transformaciones radicales en los procesos políticos de gobernanza y ciudadanía que tuvieron lugar a partir de la década de 1980. Por ejemplo, merece la pena resaltar las políticas de liberalización, des- y re-regulación, privatización, comercialización y mercantilización del agua y sus servicios a nivel mundial, las cuales son sobre todo el resultado de transformaciones políticas radicales sucedidas a finales del siglo veinte en la economía global. Estas transformaciones, en gran parte independientes de los problemas del agua, incluyeron la recuperación del comercio mundial a los niveles alcanzados antes de la Primera Guerra Mundial, la expansión de la inversión extranjera directa en la mayoría de economías centrales, el crecimiento global de compañías transnacionales y la internacionalización de los flujos de capital. Estos fueron algunos de los factores principales que condujeron al abandono del régimen de comercio global establecido por la creación de las instituciones de Bretton Woods en 1944: primero, la decisión de Estados Unidos de abandonar la convertibilidad del dólar en 1971 y, poco después, la cancelación del régimen de cambio fijo en 1973, contribuyeron a generar un ciclo de crisis económicas globales expresadas, principalmente, en niveles sin precedentes de deuda internacional y en la extrema volatilidad del valor de las divisas y de los precios de las mercancías. El nuevo contexto político-económico se consolidó cuando los países de la OECD abandonaron definitivamente el modelo económico keynesiano en 1979-1980 y comenzaron a promover e implementar las profundas reformas institucionales a las que generalmente se refiere como "neoliberales"<sup>14</sup>. Estos procesos han acelerado la tendencia histórica del capitalismo hacia la mercantilización creciente de los elementos de la biosfera, incluyendo por supuesto el agua, pero al mismo tiempo han provocado el surgimiento a escala global de movimientos de oposición a dicha mercantilización de la vida, que son cada vez más vocales y activos<sup>15</sup>.

Estas transformaciones políticas son especialmente importantes para comprender los procesos de cambio en relación a los problemas del agua, ya que las mismas han determinado la implementación de reformas institucionales de largo alcance en este campo desde la década de 1980. Esto incluyó reformas constitucionales para permitir la creación de mercados para la asignación del agua (por ejemplo en los casos de Chile, Perú, y México); la descentralización en la gestión del agua (en el caso de México, por ejemplo, la transferencia de distritos de riego a las organizaciones de usuarios y la delegación de responsabilidad a los municipios para la provisión de servicios de agua y saneamiento); la privatización (transferencia total de la propiedad de los servicios públicos de agua y saneamiento como en los casos de Inglaterra/Gales y Chile); la promoción activa a nivel global de diferentes formas de participación del sector privado para reemplazar al sector público en la provisión de los servicios de agua y saneamiento (concesiones, contratos de servicio, etc.), entre otras cuestiones<sup>16</sup>. Sin embargo, debe decirse también que estas transformaciones políticas "de arriba hacia abajo" han sido correspondidas por procesos "de abajo hacia arriba", caracterizados por una creciente concientización de la población en muchos países acerca de los problemas ecológicos y de la crisis del agua en particular. Los procesos "de abajo hacia arriba" se han expresado especialmente en la constitución de redes sociales y políticas, tanto locales como globales, involucradas en luchas relacionadas con un amplio rango de problemas: desde el desplazamiento forzado de población debido a grandes obras de infraestructura (como las represas) y la necesidad de proteger a los ecosistemas frágiles, a la defensa de sistemas públicos de agua y saneamiento eficientes y de calidad, hasta la lucha por el reconocimiento del derecho humano a los servicios básicos de agua y saneamiento.

### 2.1. GOBERNANZA Y CIUDADANÍA

A nivel global, existe un largo proceso de reconocimiento de la necesidad urgente de acciones prácticas en relación a los problemas del agua<sup>17</sup>, que ha derivado recientemente en la adopción de nuevos compromisos por parte de la comunidad internacional, entre los cuales se incluyen los objetivos de Desarrollo del Milenio (MDGs, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas (ONU, 2000, 2002). Sin embargo, a pesar estos loables compromisos formales, existe también un reconocimiento cada vez mayor de que el logro de las MDGs relacionadas con el agua sólo será posible si se toman decisiones

radicales en temas cruciales como el fortalecimiento de las autoridades locales y las comunidades en su rol de actores centrales del desarrollo, en la función central del sector público, en el financiamiento y gestión del agua y sus servicios, y en la búsqueda de soluciones originales que permitan superar los problemas existentes de ineficiencia, corrupción, falta de transparencia y control social democrático. En este sentido, se reconoce que para lograr los objetivos de la comunidad internacional en relación con el agua es necesario lograr formas "saludables" y "efectivas" de gobernanza del agua: en muchos países más que una crisis del agua lo que existe es una crisis de gobernanza del agua (Foro Mundial del Agua, 2003)<sup>18</sup>.

Sin embargo, existen diferentes definiciones de "gobernanza". Por ejemplo, los actores globales ligados a las empresas multinacionales del agua han propuesto una definición técnica de gobernanza como aquel "conjunto de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos encargados de desarrollar y gestionar los recursos hídricos y de proveer los servicios del agua" (GWP, 2003). Esta es una definición útil a efectos prácticos, sin embargo, su énfasis se centra en los arreglos institucionales dentro de las actividades de gestión del agua, mientras que la relación entre estos arreglos y el proceso político se pierde. En este sentido, otras definiciones se concentran en definir los atributos de una "buena gobernanza", la cual incluiría la acción coordinada a diferentes niveles (principio de subsidiaridad), la transparencia y la participación pública de todos los sectores (ciudadanía activa), incluyendo a mujeres y niños (ONU *et al* 1998; PNUD, 2003). En años recientes, la "buena gobernanza" se ha convertido en una condición externa prescrita por las instituciones internacionales y en un prerrequisito indispensable para lograr la implementación de programas de Gestión Integral de Recursos Hídricos, tales como los previstos por la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea (UE, 2000). Comprensiblemente, en estos enfoques se considera que la ausencia de "buena gobernanza" es una limitante crucial para el desarrollo, por lo cual las agencias de cooperación y las entidades financieras internacionales exigen ahora la adopción de principios de "buena gobernanza" por parte de los países considerados como menos desarrollados para la obtención de créditos y otros instrumentos de apoyo.

Desafortunadamente, aún cuando los conceptos de "gobernanza", "gobernanza efectiva", "buena gobernanza" y similares se utilicen asumiendo que los mismos reflejan un entendimiento común y aceptado de su significado

básico, el hecho es que el uso de estos conceptos frecuentemente ocultan las confrontaciones de fondo entre cuerpos teóricos de conocimiento rivales y tradiciones político-culturales diferentes. No sorprende ver como gran parte del debate en este campo ha estado dirigido a la despolitización del concepto de gobernanza y a su presentación como si se tratara principalmente (o incluso meramente) de un problema de naturaleza "técnica". Aunque creemos que la importancia de superar situaciones de conflicto y fomentar la creación de un ambiente propicio para el logro de las metas establecidas por la comunidad internacional no puede ser pasado por alto, consideramos que estas metas no podrán lograrse mediante la despolitización de los procesos involucrados en el concepto de gobernanza. Este problema, creemos, debe ser atendido y reformulado.

### 2.1.1 EXPLORANDO EL DEBATE<sup>19</sup>

Más que ser un tema de pura discusión académica, las contradicciones entre marcos políticos e intelectuales confrontados están en la misma base de muchas de las transformaciones institucionales y políticas experimentadas en las últimas dos décadas en relación al agua. Revelar las raíces intelectuales de los modelos de gobernanza diseñados e implementados es un componente crucial de cualquier discusión que pretenda hacer una contribución significativa al problema.

Vale la pena recordar que el concepto de gobernanza fue originalmente desarrollado por analistas económicos para el estudio de las corporaciones privadas y que después fue adoptado por las ciencias políticas para conceptualizar aquellas formas de gobierno y regulación que no se limitan a las jerarquías tradicionales del estado y a los sistemas mercantiles (Hirst, 1994; Held, 1995; Amin, 1997). En este sentido, se ha desarrollado recientemente una extensa literatura que refleja el debate corriente acerca de las transformaciones sufridas en el campo de la "gestión de los



recursos naturales", especialmente desde principios de la década de 1980 cuando se adoptaron oficialmente a nivel internacional las "políticas de desarrollo sustentable". Algunos autores han descrito estas transformaciones como el cambio de un modelo basado en el "monopolio de estado" a un nuevo modelo basado en un "pluralismo pragmático" (Esman, 1991). Tal vez, una de las principales contribuciones de este cuerpo de literatura ha sido el reconocer el carácter multi-sectorial y multi-laminar de los regímenes de gestión. En la perspectiva de estos autores, los sistemas de "gobernanza" incluyen tanto las formas clásicas de autoridad ligadas al estado (organización jerárquica) y a la gestión privada (auto-organización basada en la competencia mercantil), así como también las formas asociadas al régimen de gestión característico del sector voluntario, la "sociedad civil" (organización basada en la participación y en la reciprocidad) (PNUD, 1997; Picciotto, 1997; ver también Streeck y Schmitter, 1985). Por consiguiente, el modelo de gobernanza multi-escalar se caracterizaría según esta literatura por la combinación de estructuras jerárquicas, dinámicas de participación, acciones conjuntas y mecanismos de mercado, y estaría basado principalmente en una cultura del diálogo, la negociación, la ciudadanía activa, la subsidiaridad y el fortalecimiento institucional (CE, 2001). Lejos de ser una discusión académica abstracta, este debate ha tenido consecuencias de largo alcance para las políticas públicas en general, y particularmente, las relacionadas con el agua. Entre otras cuestiones, este modelo se ha traducido en una "versión de tipo ideal" que subyace a las nociones de "asociación público-privada" y "asociación tripartita", que se han convertido en componentes claves de las políticas predominantes de reforma del sector público y que continúan siendo objeto de debate y confrontación política a nivel mundial. En particular, el debate y la confrontación tienen como ejes el hecho de que dicha versión idealizada de la gobernanza presenta al estado, el mercado y la "sociedad civil" como "socios" igualitarios, con capacidades similares, como formando parte de un juego de interacción simétrico, cuando en la realidad lo que se verifica es la existencia de enormes asimetrías de poder y conocimiento que contradicen el postulado central de la visión idealizada. En la práctica, las políticas de desmantelamiento del sector público, de desregulación, liberalización y mercantilización han tendido a fortalecer desproporcionadamente la capacidad de acción, el poder y el control del conocimiento por parte de los actores privados, en detrimento de las capacidades del sector público y de la "sociedad civil", sectores que ven enormemente dificultada su función de socios en el sistema de gobernanza.

Hay otros aspectos que añaden ambigüedad y contradicción al significado de "gobernanza" y "buena gobernanza", como es la frecuente conceptualización de "sociedad civil", "ciudadanía" o "mercado"<sup>20</sup>. Por ejemplo, estos elementos clave de lo que podría llamarse el "complejo de la gobernanza" tienen un significado radicalmente opuesto para tradiciones intelectuales, políticas y culturales tan diferentes como la vertiente anglosajona de libre mercado, las tradiciones comunitarias o pluralistas, o para los pensadores radicales. Mientras que para el liberalismo de libre mercado la sociedad civil es igual al mercado, un espacio caracterizado en esta tradición intelectual como el resultado de la libre concurrencia de individuos egoístas persiguiendo sus propios intereses, para los pensadores pluralistas o comunitarios, la sociedad civil es la esfera de la solidaridad y la reciprocidad, un espacio amortiguador entre el mercado y el estado. Del mismo modo, mientras la tradición social-demócrata europea, en sus diferentes variedades nacionales, adoptó la noción de que el acceso universal a los servicios básicos como salud y educación son "derechos sociales de la ciudadanía", esta noción está ausente en la tradición de libre mercado anglosajona, para la cual la ciudadanía está limitada a la esfera de los derechos civiles y políticos.

En nuestra perspectiva, aunque algunas de estas divergencias en las concepciones fundamentales de los componentes de la gobernanza han sido identificadas y forman parte de diversos debates que tienen lugar alrededor del mundo (por ejemplo, Diálogos sobre Gobernanza Efectiva del Agua, 2003), en la práctica, el modelo de gobernanza que estructura las políticas dominantes en el sector del agua continúa enajenando y excluyendo, más que incluyendo, a la sociedad civil. Si bien retóricamente se reconoce el carácter multi-polar y multi-escalar de la estructura de gobernanza, en la práctica, el sistema justifica el dominio de la competencia mercantil sobre los otros componentes de la gobernanza, como son el estado y la sociedad civil, en el contexto de un modelo tecnocrático de desarrollo. De esta manera, se tiende a transformar la provisión de servicios públicos básicos como el agua y el saneamiento o el cuidado de la salud en actividades económicas orientadas al beneficio privado, el cual se ha convertido en el principal pilar del desarrollo en el marco del modelo prevaleciente. Es verdad que la participación ciudadana, uno de los componentes de la "buena gobernanza", no ocupaba un lugar importante en la agenda del racionalismo administrativo que las nuevas políticas intentan reformar<sup>21</sup>, pero también es verdad que en el modelo actual basado en el racionalismo mercantil<sup>22</sup> (ya sea moderado o extremo) los ciudadanos tampoco

ocupan un lugar privilegiado y el sistema busca limitar la participación de la población al rol de consumidores. Para el modelo de política pública prevaleciente, "participación" significa frecuentemente "buena voluntad" por parte de la población para aceptar decisiones tomadas con poca o ninguna consulta previa.

Aunque los principios de participación e inclusión de la sociedad civil están en la base de los recientes compromisos adoptados por la comunidad internacional, por ejemplo en las sucesivas conferencias y cumbres de la ONU, en las cuales se aceptó ampliamente la necesidad de diseñar e implementar políticas basadas en los derechos y orientadas a la gente, en la práctica los procesos de cambio se enfrentan a permanentes tropiezos. Investigaciones recientes han identificado tendencias preocupantes que sugieren que las instituciones globales, las cuales juegan un rol clave en la construcción de políticas públicas a nivel mundial, son reacias a aceptar la crítica y a reevaluar sus marcos de política aún después de experimentar fallas repetidas. Las instituciones globales siguen comprometiendo sus esfuerzos en la ejecución de programas que con frecuencia son ciegos a las necesidades, requerimientos, valores, opiniones y preferencias de las personas de los países considerados menos desarrollados, especialmente de aquellos sectores sociales con menos ventajas. La evidencia sugiere que durante la década de 1990 en un gran número de casos estas políticas contribuyeron a crear desequilibrios, debilitando tanto a los gobiernos locales como a las estructuras de la sociedad civil, que en algunos casos hasta perdieron capacidades adquiridas en el pasado para ejercer el control democrático y la regulación sobre la forma en que se gestionan los servicios públicos básicos<sup>23</sup>. Este es un problema crucial, porque la "buena gobernanza" y el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos implican la participación social y el control democrático sobre el proceso de toma de decisiones, en este caso, decisiones acerca de cómo el agua y los servicios básicos de agua y saneamiento han de ser gobernados, por quién y para quién. El desarrollo y la réplica de alternativas que permitan superar la crisis de gobernanza requerirá cambios radicales en las formas en que las instituciones multilaterales, las agencias de cooperación y otros grupos de poder enfoquen estos problemas.

Esto es particularmente importante cuando consideramos la situación en los países considerados menos desarrollados, dado que nociones como "gobernanza", "sociedad civil" y "ciudadanía" surgieron de experiencias históricas específicas de los países industrializados del norte y sus referencias empíricas pueden estar totalmente

ausentes en otras sociedades. Por ejemplo, una de las referencias más frecuentes en los debates actuales sobre gobernanza es la de "asociación" (partnership). Sin embargo, esta "asociación", que es frecuentemente presentada como el sello de la buena gobernanza, es normalmente muy débil o simplemente inexistente, especialmente en los países considerados como en vías de desarrollo, muchos de los cuales se caracterizan por un frágil sector público con poca capacidad de regulación y aplicación de la ley. Bajo estas condiciones, "sociedad civil" suele ser un eufemismo para referirse a una pequeña élite social, mientras que la mayor parte de la sociedad no puede aspirar a tener una participación significativa en la vida política y social o a tener un lugar en el proceso de toma de decisiones (ONU, et. al., 1998; Simas y Butter, 2000)<sup>24</sup>. En este tipo de contextos, el concepto de "asociación" no tiene sentido, ya que los ciudadanos no tienen capacidad para ejercer un control social sobre los actores públicos o privados encargados de la gestión del agua o de sus servicios básicos. En consecuencia, los ciudadanos se encuentran frecuentemente indefensos contra los peligros y riesgos medio ambientales y antropogénicos (McGranahan et al., 2001), aunque para ser justos esta situación no es exclusiva de los países considerados menos desarrollados, sino que se presenta también en el resto de los países (Beck, 1992, 1998; Harvey, 1996; Guha and Martínez Alier, 1997)<sup>25</sup>.

Más aún, aunque la gobernanza del agua está íntimamente ligada con los problemas de gobernanza del sistema social en general, la interrelación entre ambos niveles de gobernanza puede adoptar distintas formas. Por un lado, un sistema de gobernanza democrático y participativo a nivel nacional no garantiza que el agua y los problemas ecológicos, sean eficientemente manejados. Por otro lado, existen ejemplos conocidos de sistemas de gestión de agua eficientes desarrollados y sustentados en el contexto de situaciones políticas altamente autoritarias y no democráticas<sup>26</sup>. Por lo tanto, el creciente consenso acerca de la importancia de adoptar prácticas democráticas de "buena gobernanza" en relación al agua, basadas en la participación significativa de la ciudadanía y la transparencia, no es el resultado de un modelo empíricamente probado, sino que se deriva de un conjunto complejo de factores que incluyen preferencias normativas y luchas sociales por la democratización de los procesos de toma de decisión. Esto tiene implicaciones importantes para las políticas públicas, y esperamos que este documento aliente un amplio debate al respecto.



## 2.2 GOBERNANZA Y CIUDADANÍA: CONCLUSIONES

Aunque el encontrar un área común para el entendimiento de los procesos políticos que apuntalan el desarrollo institucional en materia de agua podría ser de gran ayuda, esto no se puede lograr ignorando las confrontaciones existentes entre modelos rivales de gobernanza y ciudadanía. No pretendemos argumentar en favor de algún entendimiento ecléctico de estos procesos, al contrario, proponemos que el debate se conduzca hacia la identificación de las confrontaciones subrayadas y que señale claramente los problemas relevantes. En este sentido creemos que la siguiente definición de gobernanza nos brinda herramientas útiles para pensar acerca de las actuales confrontaciones entre actores sociales que defienden objetivos, valores e intenciones rivales en relación a los asuntos colectivos, confrontaciones que tienen lugar en un contexto institucional dado y que, a su vez, también dan forma al mismo proceso de desarrollo institucional:

La esencia de la gobernanza tiene que ver con determinar qué fines y valores deben ser elegidos y las formas por las cuales esos fines y valores deben ser perseguidos, por ejemplo, la dirección de la unidad social, llámese sociedad, comunidad u organización. La gobernanza incluye actividades, como son los esfuerzos para influir en la construcción social de las creencias compartidas acerca de la realidad; la creación de identidades e instituciones; la asignación y regulación de derechos y obligaciones entre las partes interesadas, y la distribución de los medios económicos y los servicios de bienestar. En otras palabras, gobernanza es la configuración y mantenimiento de los arreglos de autoridad y poder dentro de los cuales los actores toman decisiones y enmarcan políticas que son vinculantes para los actores individuales y colectivos dentro de los diferentes límites territoriales, como son el estado, los distritos y los municipios (Hanf y Cansen, 1998: 3).

Por cierto, no nos proponemos adoptar aquí una aproximación prescriptiva al problema de la gobernanza. La definición de fines y valores por parte de los actores políticos, así como también la definición de los medios para perseguir estos fines y valores, no ocurre en el vacío sino que esta influenciada por las condiciones estructurales. Como ya se apuntó antes, los actores del complejo de la gobernanza constituyen una estructura en

evolución, altamente asimétrica en términos de poder y conocimiento. En relación con el agua, esto se expresa en decisiones concretas de política pública, como por ejemplo en las reformas constitucionales para cambiar el estatus del agua de bien público a privado, o en las innovaciones institucionales para crear derechos de agua basados prioritariamente en principios mercantiles. Estos desarrollos institucionales se basan en ciertos valores y apuntan al logro de objetivos específicos, los cuales expresan frecuentemente los intereses particulares, tanto políticos como económicos, de ciertos actores, aún cuando dichos objetivos se presentan como representando el "interés general" de los ciudadanos. Es más, la evidencia demuestra que frecuentemente estas políticas se implementan sin atender las opiniones o preferencias de los ciudadanos, lo cual continúa alimentando conflictos recurrentes en distintas áreas de la política del agua, particularmente (aunque no exclusivamente) en los países menos desarrollados. Las terribles condiciones de inequidad respecto al agua descritas en la primera sección constituyen el mejor ejemplo de estas contradicciones: en general, la pobreza y la desigualdad del agua no son el resultado de errores técnicos, sino que están basados en la prolongación de procesos políticos y socio-económicos que reproducen las condiciones de desigualdad socioeconómica y política. Resumiendo, el fomento de condiciones para alcanzar la "buena gobernanza" y promover un ejercicio substantivo y no meramente formal de la ciudadanía es esencial para favorecer el desarrollo institucional necesario para alcanzar las metas de la comunidad internacional en pos de erradicar completamente la desigualdad del agua y la pobreza para el año 2025. Esta enorme tarea<sup>27</sup> sólo puede ser lograda a través de acciones coordinadas entre todos los actores políticos importantes, desde el nivel local hasta el global, un tipo de fuerza social que en materia de necesidades sociales básicas como agua y sanidad, seguridad alimenticia o medio ambiente y salud pública, es todavía débil y subdesarrollada. El desarrollo de esta fuerza social requerirá un alto nivel de coordinación para superar las asimetrías en el conocimiento y poder que apuntalan las condiciones existentes de desigualdad estructural. Sin embargo, los requisitos de "buena gobernanza" requieren de cambios radicales y de largo alcance en los marcos políticos prevaecientes a fin de tener resultados exitosos, un aspecto que esperamos haber contribuido a incluir en el debate.

# 3. ARREGLOS INSTITUCIONALES

Recordemos las cuestiones iniciales planteadas al principio del documento acerca de la dimensión institucional. Nuestro objetivo fue abrir el debate a lo siguiente:

- ¿Cuáles son los arreglos institucionales que han sido o pueden ser identificados como necesarios para el logro de las metas de la comunidad internacional en relación al agua (como son el acceso universal a los servicios básicos de agua y saneamiento, la sustentabilidad, la seguridad alimentaria, la gestión adecuada de riesgos, etc.)?
- ¿Qué procesos políticos –y en qué condiciones– pueden contribuir al desarrollo exitoso de tales arreglos institucionales? y ¿cuáles procesos podrían obstaculizar el desarrollo buscado?

Derivamos estas preguntas de algunas premisas desarrolladas en el curso de nuestros esfuerzos de investigación. Vale la pena recordar aquí tres de esas premisas enlistadas al principio:

- 1) El desarrollo institucional es parte constitutiva del proceso de desarrollo más amplio, el cual tiene un carácter multidimensional ya que el mismo abarca aspectos sociales, económico-financieros, políticos, institucionales, tecnológicos, culturales y ecológicos.
- 5) Las instituciones del agua son tanto el resultado como el vehículo de esos procesos políticos, los cuales contribuyen a dar forma tanto al cambio institucional como al desarrollo en relación al agua.
- 6) Los procesos políticos tienen que ver, esencialmente, con el ejercicio del poder, y se

pueden entender mejor como (aunque no deben ser reducidos a) un proceso de confrontación entre proyectos políticos rivales a cargo de actores políticos rivales. Los procesos de gobernanza y ciudadanía son componentes esenciales de dichos procesos políticos.

El propósito de esta sección no es desarrollar profundamente las respuestas a estas cuestiones, o discutir de lleno las consecuencias derivadas de estas premisas, sino suministrar un marco para el debate de estos problemas. Como ya señalábamos antes, uno de nuestros principales puntos de partida es asumir que la crisis del agua es multidimensional, pero que los principales factores que la explican deben ser buscados en las dimensiones política, económica e institucional.

En este sentido, un primer paso podría ser revisar la noción de institución, la cual aunque frecuentemente se da por hecho, esta sujeta a definiciones diversas, a veces mutuamente contradictorias. Algunos autores han definido las instituciones del agua como las "reglas que conjuntamente describen situaciones de acción, delimitan escenarios de acción, proveen incentivos y determinan consecuencias tanto para las decisiones individuales como colectivas relacionadas con el desarrollo, asignación, uso y gestión de los recursos hídricos" (Bromley, 1989; ver también North, 1993; Ostrom, 2000). En general, se ha argumentado que las instituciones tienen características subjetivas y objetivas<sup>28</sup>, y existe un reconocimiento, aún entre los economistas neo-clásicos, de que la historia importa porque las instituciones son "dependientes de su trayectoria previa", dado que tanto su situación actual como su dirección futura no pueden ser separadas de su rumbo e historia previos (North, 1993)<sup>29</sup>.

Existen, sin embargo, diferencias fundamentales en la manera de comprender la naturaleza de las instituciones, cuáles son sus principales características y funciones, y

como se desarrollan y se sustentan. En particular, en relación con los debates de política pública, existe una tendencia a adoptar aproximaciones tecnocráticas y apolíticas que fracasan en captar la interrelación esencial que existe entre el desarrollo institucional y procesos políticos tales como los de la gobernanza y la ciudadanía. Por ejemplo, una reciente evaluación de las instituciones hídricas realizada para el Banco Mundial argumentó que:

**El impulso principal de las reformas institucionales dentro del sector es la de aumentar las capacidades funcionales, la fuerza operacional y la buena disposición institucional para manejar los retos que supone el agua, tanto en el presente como en el futuro. Dado este impulso, los objetivos principales de las iniciativas institucionales son bastante transparentes. Estos objetivos son: convertir el agua en un bien económico, reforzar la capacidad de asignación, incrementar la confianza en las fuerzas de mercado, revivir la cultura de pago, asegurar la suficiencia financiera, promover una estructura de decisiones descentralizadas y alentar la adopción de tecnología moderna e insumos de información (Saleth y Dinar, 1999: 36).**

Después de la discusión presentada en páginas previas, aún una lectura superficial de esta declaración no fallaría en sacar a relucir algunas cuestiones básicas: ¿en qué valores están sustentados estos objetivos? ¿Cuáles son los fines que buscan conseguir estos objetivos? ¿Quién decide que estos son los principales objetivos de la reforma institucional en relación a los problemas del agua? ¿Cómo se toma esta decisión? ¿Cómo participan los ciudadanos en la identificación de estos objetivos? En breve, ¿en qué tipo de entendimiento de la ciudadanía y la gobernanza se funda este modelo de desarrollo institucional en relación a los problemas del agua? ¿Es esto "buena gobernanza"?

El lenguaje tecnocrático del estudio tiende a sugerir que estos objetivos son política y valorativamente neutrales y, de hecho, las principales dimensiones consideradas son la legal, la política y la administrativa. Sin embargo, permítasenos considerar uno de los objetivos propuestos: el de convertir al agua en un bien económico<sup>30</sup>. Tal como ya ha sido mencionado, la conceptualización del agua como un bien público, económico o social se basa en diferentes concepciones acerca de cómo la sociedad debería organizar la gestión

del agua, y en sistemas de valores distintos y preferencias políticas en continua confrontación. En muchos casos, la introducción de instituciones financieras para la transformación del "agua" en un bien económico implica cambiar su actual condición de bien público o común, pero existe muy poca evidencia de que las soluciones de mercado o casi-mercantiles sean las adecuadas para esta tarea (NRC, 2001:36). Por ejemplo, en las más diversas tradiciones culturales y políticas, el agua para consumo humano básico ha ostentado históricamente el estatus de bien público, el cual está disponible independientemente de la capacidad individual de pago de los usuarios y, por lo tanto ha sido "invariablemente una actividad del sector público" (Roth, 1987: 230). Para estos usos, el agua tradicionalmente era provista mediante algún tipo de arreglo público, ya sea a través de acueductos municipales, fuentes públicas o grifos comunes, especialmente en el caso de concentraciones urbanas. Sin embargo, desde la perspectiva de los economistas neoclásicos, no existe ninguna razón en concreto por la cual estos servicios básicos de agua deberían seguir siendo considerados como un bien público y excluidos del mercado por siempre (Roth, 1987: 240-2; Triche, 1990: 4). Relacionado con esto, North y Thomas han argumentado que los bienes públicos como el agua y el aire son —junto con las formas comunales de propiedad— reminiscencias (anacrónicas) de antiguas instituciones desarrolladas en tiempos de abundancia, y que las mismas siguen existiendo principalmente por el alto costo y la imperfección de las técnicas disponibles para cobrar por ellas y excluir a quienes no pagan (North y Thomas 1973: 5-7). Según estos autores, el cambio social y tecnológico podría traer consigo el fin de los bienes públicos como tales y preparar el camino para la provisión privada, lo cual en esta perspectiva, es inherentemente más eficiente que las formas comunitarias o públicas. Estos argumentos son familiares para quienes están involucrados en los debates corrientes sobre las políticas públicas del agua y suministran el marco teórico para el estudio de las instituciones del agua, tales como las de Saleth y Dinar.

La consideración de estos argumentos, en el contexto de esta sección, se justifica por la influencia significativa que siguen teniendo este tipo de aproximaciones a los problemas institucionales después de haber contribuido a configurar las políticas de agua a nivel mundial durante al menos tres décadas. Como se mencionó en secciones anteriores, gran parte de las reformas institucionales implementadas en las recientes décadas ha tenido poco que ver con el agua, o con los problemas ecológicos en

general y han sido más bien el resultado de transformaciones radicales en las configuraciones de poder que estructuran el sistema global de gobernanza. La implicación en el análisis de que transformar el agua en un bien económico y hacer la gestión del agua más confiable mediante su reorganización con base en los mecanismos de mercado deben estar entre los objetivos principales de la reforma institucional, no se basa en el conocimiento de cómo funcionan los ecosistemas acuáticos, ni tampoco en cómo funcionan los sistemas sociales. Se basan en un entendimiento particular de una subdimensión de la actividad social, la subdimensión económica del intercambio mercantil en el contexto de la economía capitalista y este conocimiento se transforma en una explicación de cómo deberíamos desarrollar nuestras instituciones para gestionar ecosistemas complejos y sistemas sociales aún más complejos.

No deseamos reaccionar de modo exagerado al trabajo de los economistas neo-institucionalistas citados arriba, sino que utilizamos este ejemplo para subrayar las confrontaciones entre entendimientos contrarios y modelos políticos que contribuyen a dar forma al desarrollo institucional en relación al agua. No nos es posible desarrollar este argumento en mayor detalle aquí, pues el objetivo principal de este documento es abrir la discusión y promover un diálogo que permita una participación significativa de todos los actores involucrados, pero, de manera particular, de aquellos que usualmente han sido excluidos de este debate. En este sentido, merece la pena recordar el hecho de que a pesar de las predicciones hechas por los economistas neoclásicos acerca de la previsible desaparición de las formas institucionales de gestión del agua no mercantiles, en la práctica las formas institucionales públicas y comunitarias han persistido por siglos incluso en el centro de las sociedades capitalistas occidentales más desarrolladas. Por ejemplo, los consejos holandeses del agua han existido desde el siglo doce en adelante y fueron, de hecho, las primeras instituciones creadas en Holanda (Jaspers, 2003). Igualmente, Ostrom ha estudiado la coexistencia exitosa de arreglos institucionales para el gobierno de bienes comunes tanto en contextos de economías modernas como en países pobres con grados menores de desarrollo (Ostrom, 2000). Esto nos advierte del peligro que supone pretender, como frecuentemente se hace en los modelos tecnocráticos de reforma institucional propuestos en los debates actuales, que las reformas pueden ser implementadas sin considerar la existencia de arreglos institucionales preexistentes. Investigaciones recientes han mostrado

cómo en número importante de casos la implementación de reformas institucionales tecnocráticas ha tendido a ignorar los arreglos institucionales de gestión del agua preexistentes, que en muchos casos estaban bien desarrollados, lo cual ha conducido a fallas recurrentes y ha contribuido a empeorar los problemas existentes o incluso a la creación de nuevos problemas (Bauer, 2004; Boelens y Hoogendam, 2002).

Del lado positivo, aunque existe una gran variedad de tipos y enfoques en relación a los arreglos institucionales para la gestión del agua, existen patrones similares que pueden ser observados en los procesos actuales de desarrollo institucional. Particularmente, en muchos países existe una transición de una situación en la que los usuarios y los ciudadanos se encontraban excluidos de las actividades de toma de decisiones y monitoreo, a una nueva situación caracterizada por la promoción de formas de participación diversas en la gestión del agua. Por ejemplo, en muchos casos ahora se espera que las comunidades locales con problemas trabajen en asociación con grupos de agricultores, industriales, silvicultores y con las agencias gubernamentales y los actores ambientalistas. A fin de favorecer formas participativas de gestión del agua, algunos estados han promovido la creación de instituciones en distintos niveles, como consejos de cuenca, comités y comisiones de cuenca, comités técnicos de gestión de acuíferos, entre otros. En este sentido, existen excelentes ejemplos de un desarrollo institucional exitoso basado en formas de gobernanza cooperativa y participativa, algunos de los cuales serán presentados seguramente en las sesiones del Foro. Sin embargo, en términos comparativos los casos exitosos y sustentables de gestión democrática participativa en relación al desarrollo institucional siguen siendo una minoría, y los obstáculos a la participación efectiva de la ciudadanía continúan impidiendo los avances necesarios para el logro de las metas de desarrollo de la comunidad internacional.

# CONCLUSIONES



Como ya explicamos en varios pasajes de este texto, el objetivo central del documento es el de provocar la discusión otorgándole a la dimensión política un lugar central en el debate sobre el desarrollo institucional en el sector del agua. Al hacerlo, hemos escogido dos procesos políticos que consideramos centrales, la gobernanza y la ciudadanía, aunque reconocemos que de ninguna forma estos son los únicos procesos que deben considerarse y tampoco otorgamos una primacía valorativa a los mismos. Sin embargo, el análisis de estos procesos en relación a las instituciones del agua permite un punto de entrada al debate que, por una parte, permite crear una plataforma común sobre la base de un lenguaje compartido entre los actores que buscamos convocar a la discusión y, por otra parte, nos provee un excelente ejemplo de las contradicciones y confrontaciones sociales y políticas que acentúan la crisis del agua, ya que queda de manifiesto que dicho lenguaje compartido tiende a ser meramente un espejismo dadas las profundas divergencias de significado, de valor y de preferencias normativas que caracterizan a los actores que intervienen en la gestión del agua. En particular, hemos revisado la contradicción entre las visiones idealizadas de la gobernanza, las cuales se basan en presuponer una simetría de poder y de capacidad de acceso al conocimiento y a la información por parte de los actores que en la práctica no existe. Como se ha discutido previamente, las reformas implementadas en las últimas

dos décadas en las instituciones del agua con frecuencia han empeorado dichas asimetrías de poder y de condiciones de acceso al conocimiento, ya que a pesar de incorporar una retórica de la participación y la democratización, en concreto han contribuido a desbalancear el delicado equilibrio existente entre actores, como las grandes empresas privadas del agua, las instituciones financieras internacionales, los poderes públicos nacionales, por una parte, y las autoridades locales, las comunidades, los grupos ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, las poblaciones indígenas y campesinas, entre otros actores, por la otra. Los resultados no han sido buenos y tras una larga serie de fracasos institucionales y de confrontaciones políticas crecientes, llegamos al IV Foro Mundial del Agua con la gran oportunidad de examinar objetivamente la situación de cara a las metas asumidas por la comunidad internacional en relación al agua, abrir el diálogo al conjunto de los actores sociales y políticos, y eventualmente poner en marcha procesos políticos que permitan la transformación radical de las situaciones que siguen determinando la existencia de grados inexcusables de desigualdad y pobreza en relación al agua.



## Bibliografía

- Aguilera Klink, F. (2002), *Los Mercados del Agua en Tenerife*, Bilbao: Bakeaz.
- Amin, A. (1997), *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*, Cheltenham: Elgar.
- Asian Development Bank (1995), "Governance: sound development management", Manila: ADB.
- Bauer, C. (2004), *Canto de sirenas. El derecho de aguas chileno como modelo para reformas internacionales*, Bilbao, Bakeaz, 238 pp.
- Beck, U. (1992), *Risk Society*, Londres: Sage.
- \_\_\_\_\_ (1998), "Politics of risk society", in J. Franklin (ed.) *The Politics of Risk Society*, Cambridge y Oxford: Polity Press, pp. 9-22.
- Boelens, R. y P. Hoogendam (eds.) (2002), *Water Rights and Empowerment*, Assen, Holanda: Van Gorcum.
- Brett, E. A. (2000), "Development theory in a post-socialist era: competing capitalisms and emancipatory alternatives", en *Journal of International Development*, Vol. 12, pp. 789-802.
- Bromley, D. W. (1989), *Economic Interests and Institutions: the Conceptual Foundations of Public Policy*, Nueva York: Basil Blackwell.
- Commons, J. R. (1934), *Institutional Economics*, Nueva York: Macmillan.
- Burningham, K., y G., Cooper (1999), "Being constructive: social constructionism and the environment", en *Sociology* 33(2), pp.297-316.
- Buse, K. y G. Walt (2000), "Alianzas mundiales entre los sectores público y privado -2a parte: ¿qué asuntos sanitarios debe abordar la rectoría mundial?" en *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 78, # 5, pp. 699-709 ([http://whqlibdoc.who.int/boletin/2000/RA\\_2000\\_3\\_198-209\\_spa.pdf](http://whqlibdoc.who.int/boletin/2000/RA_2000_3_198-209_spa.pdf)).
- Calhoun, C. (ed.) (2002), *Dictionary of the Social Sciences*, Oxford: Oxford University Press.
- Camdessus, M. (Chair) (2003), *Financing Water for All. Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure*, Consejo Mundial del Agua, Global Water Partnership, (<http://www.worldwatercouncil.org/download/CamdessusReport.pdf>).
- Castree, N., y B. Braun (1998) "The construction of nature and the nature of construction: analytical and political tools for building survivable futures" in B. Braun and N. Castree (eds.), *Remaking Reality: Nature at the Millennium*, New York and London: Routledge, pp. 1-42.
- Castro, J. E. (2004), "Final report", en J. E. Castro (Coord.), Proyecto PRINWASS, Oxford, Universidad de Oxford (disponible en internet: (<http://users.ox.ac.uk/~prinwass/PDFs/PRINWASS%20D33.zip>)).
- \_\_\_\_\_ (2005), "Reseña - Red GOBACIT", Oxford: Universidad de Oxford (<http://users.ox.ac.uk/~gobacit/>).
- \_\_\_\_\_ (2006), *Water, Power and Citizenship. Social Struggle in the Basin of Mexico*, Houndmills, Basingstoke y Nueva York: Palgrave-Macmillan.
- Castro, J. E. y N. Laurie (2004), "Cross-comparative report on the Socio-political and Cultural Dimension", Proyecto de Investigación PRINWASS, Comisión Europea, Quinto Programa Marco, INCO-DEV, Contrato PL ICA4-2001-10041 (<http://users.ox.ac.uk/~prinwass/es/index.shtml>).
- Clarke, Th. (ed.) (1994), *International Privatization. Strategies and Practices*, Berlín y Nueva York: Walter de Gruyter.
- Cohen, J. L. y A. Arato (1994), *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Mass. And London: The Massachusetts Institute of Technology (MIT) Press.
- Comisión Europea (CE) (2000), "Política de Desarrollo de la Comunidad Europea", (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/r12001.htm>)
- \_\_\_\_\_ (2001), "A sustainable Europe for a better world: a European Union strategy for sustainable development. Commission's proposal to the Gothenburg European Council", Bruselas: CE.
- \_\_\_\_\_ (2002a), "*EU Water Initiative: Water for Life. Health, Livelihoods, Economic Development, Peace and Security*", Bruselas ([http://europa.eu.int/comm/research/water-initiative/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/research/water-initiative/index_en.html)).
- \_\_\_\_\_ (2002b) "*Política de gestión del agua en los países en desarrollo y prioridades de la cooperación de la unión europea al desarrollo*" Comunicado de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo ([http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2002/com2002\\_0132es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2002/com2002_0132es01.pdf)).
- Comisión Nacional del Agua (CNA) (2004), *Estadísticas del Agua en México*, México D.F.: CNA.
- Douglas, M. (1986), *How Institutions Think?*, Nueva York: Syracuse University Press.
- Dryzek, J. (1997), *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*, Oxford: Oxford University Press.
- EUWATER (2005), *Declaración Europea por una Nueva Cultura del Agua*, Zaragoza: Fundación Nueva Cultura del Agua: Red EUWATER

- (<http://www.unizar.es/fnca/euwater>).
- Esman, M. J. (1991), *Management Dimensions of Development: Perspectives and Strategies*, West Hartford: Kumarian Press.
- Evans, P. (2000), "Fighting marginalization with transnational networks: counter-hegemonic globalization", en *Contemporary Sociology*, Vol. 29, No. 1, Utopian Visions: Engaged Sociologies for the 21st Century, pp. 230-241.
- Foro Mundial del Agua (FMA) III (2003), *Proceedings*, Kyoto: FMA.
- Gleick, P. H., N. L. Cain, D. Haasz, Ch. Henges-Jeck, C. M. Hunt, M. Kiparsky, M. Moench, M. Palaniappan, V. Srinivasan, and G. H. Wolff (2004), *World's Water 2004-2005. The Biennial Report on Freshwater Resources*, Washington DC: Island Press.
- Global Water Partnership (2003), *Effective Water Governance. Learning from the Dialogues*, (<http://www.gwpforum.org/gwp/library/Effective%20Water%20Governance.pdf>), GWP.
- \_\_\_\_\_ (2000), "TEC Background Paper no.4: Integrated Water Resource Management", Stockholm: Global Water Partnership, Technical Advisory Committee.
- Goudsblom, J. (1977), *Sociology in the Balance. A Critical Essay*, Oxford: Basil Blackwell.
- Guha, R. and J. Martínez-Allier (1997), *Varieties of Environmentalism. Essays North and South*, Londres: Earthscan.
- Hanf, K. and A. Jansen (eds.) (1998), *Governance and Environment in Western Europe*, Harlow: Addison Wesley Longman.
- Hardin, G. (1968), "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162, pp.1243-48.
- Harvey, D. (1996), *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Nueva York: Blackwell.
- Held, D. (1995), *Democracy and the Global Order: from the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Hill, M. (1993), *The Policy Process: a Reader*, Nueva York: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Hirst, P. (1994), *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Hodgson, G. M. (1998), "The approach of institutional economics", en *Journal of Economic Literature*, 36(1), 166-192.
- Holland, J. y J. Blackburn (1998), *Whose Voice? Participatory Research and Policy Change*, Londres: Intermediate Technology Publications.
- Jaspers, F. G. W. (2003), "Institutional arrangements for integrated river basin management", *Water Policy*, 5, 77-90.
- Kaviraj, S. y S. Khilnani (eds.) (2001), *Civil Society: History and Possibilities*, Cambridge: Polity.
- Leys, C. (2001), *Market-Driven Politics. Neoliberal Democracy and the Public Interest*, Londres: Verso.
- Livingston, M. L. (2005), "Evaluating changes in water institutions: methodological issues at the micro and meso levels", *Water Policy*, 7, 21-34.
- Lukes, S. [1974] (2005), *Power. A Radical View (Second Edition)*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave-Macmillan.
- Martínez-Alier, J. (2002), *The Environmentalism of the Poor. A Study of Ecological Conflicts and Valuation*, Cheltenham y Northampton: Edward Elgar.
- McGranahan, G., P. Jacobi, J. Songsore, Ch. Surjadi, y M. Kjellén (2001), *The Citizens at Risk. From Urban Sanitation to Sustainable Cities*, Londres: Earthscan.
- Nabudere, D. W. (1997), "Beyond modernization and development, or why the poor reject development", *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography*, Vol. 79, No. 4, Current Development Thinking, pgs. 203-215.
- National Research Council (NRC) (2001), *Envisioning the Agenda for Water Resources Research in the Twenty-First Century*, Washington DC: NRC.
- North, D. C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México. Pp 190.
- North, D. C., y R. P. Thomas (1973), *The Rise of the Western World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2002), *Documentos, Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, Johannesburgo (<http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/documents.html>).
- \_\_\_\_\_ (2000), *Declaración del Milenio*, Nueva York: ONU (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/54/PDF/N0055954.pdf?OpenElement>).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) - Division for the Advancement of Women (DAW), Organización Mundial de la Salud (OMS), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Commonwealth Secretariat, y Ministerio para la Mujer y la Familia de Túnez (1998), "Women and Health. Mainstreaming the Gender Perspective into the Health Sector", Túnez: ONU

(<http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/health.htm>).

Organización de las Naciones Unidas – UNESCO (2003). *Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo : Agua para todos, agua para la vida*. París, Nueva York y Oxford, UNESCO y Berghahn Books.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2003), "Review of World Water Resources by Country (aquastat)", Roma: FAO.

Organización Mundial de la Salud – OMS (2003a), *El Derecho al Agua*, Ginebra: OMS ([http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/righto\\_water/es/](http://www.who.int/water_sanitation_health/righto_water/es/)).

\_\_\_\_\_ (2003b), "El abastecimiento de agua, el saneamiento y el desarrollo de la higiene", Ginebra: OMS ([http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/hygiene/es/](http://www.who.int/water_sanitation_health/hygiene/es/)).

\_\_\_\_\_ (2005), \_\_\_\_\_ (2005b), "Health and the Millennium Development Goals", Ginebra: OMS ([http://www.who.int/mdg/publications/MDG\\_Report\\_08\\_2005.pdf](http://www.who.int/mdg/publications/MDG_Report_08_2005.pdf)).

Ostrom, E. (2000), *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México: UNAM-CRIM-FCE. 395p.

\_\_\_\_\_ (1999), "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework", Working Paper, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Bloomington: Indiana University.

Peet, R. (1985), "Introduction to the life and thought of Karl Wittfogel (with an appendix on the Asiatic Mode of production)", *Antipode*, Vol. 17, #1, pp. 3-20.

Peet, R., y M. Watts (1993), "Introduction: development theory and environment in an age of market triumphalism", *Economic Geography* (69)3, pp. 227-53.

\_\_\_\_\_ (2004) (2nd edition), *Liberation Ecologies. Environment, Development, Social Movements*, Londres y Nueva York: Routledge.

Picciotto, R. (1997), "Putting institutional economics to work: from participation to governance" en Ch. K. Clague (ed.), *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-developed and Post-socialist Countries*, Baltimore y Londres: John Hopkins University Press.

Programa de las Naciones Unidas para los

Asentamientos Humanos ONU-HABITAT (1996), *Declaración de Estambul* (Habitat II), Estambul, Turquía, 3-14 de junio de 1996

(<http://www.unchs.org/unchs/spanish/hagendas/index.htm>).

\_\_\_\_\_ (2003), *Water and Sanitation in the World's Cities: Local Action for Global Goals*, Londres: Earthscan Publications Ltd.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003), *Mainstreaming Gender in Water Management. A Practical Journey to Sustainability: A Resource Guide*, Nueva York: PNUD ([http://www.undp.org/water/docs/resource\\_guide.pdf](http://www.undp.org/water/docs/resource_guide.pdf))

\_\_\_\_\_ (1997) *Gobernanza y Desarrollo Humano Sostenible*, Nueva York: PNUD (<http://magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/Govspa.htm>).

Public Services International Research Unit (PSIRU) (2005), *WaterTime Project*, Greenwich: University of Greenwich (<http://www.watertime.net/>).

Redclift, M. (1995) (reprint). *Sustainable Development. Exploring the Contradictions*. Londres y Nueva York: Routledge.

Roth, G. (1987), *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, Washington, D.C.: Banco Mundial y Oxford University Press.

Saleth, R. M., and A. Dinar (2004), *The Institutional Economics of Water: a Cross-country Analysis of Institutions and Performance*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.

\_\_\_\_\_ (1999), "Evaluating water institutions and water sector performance", World Bank Technical Paper 447, Washington DC: Banco Mundial.

Smith, K. R., C. F. Corvalán, and T. Kjellström (1999), "How much global ill health is attributable to environmental factors", en *Epidemiology*, Vol. 10, #5, pp. 573-84.

Sousa Santos, B. de (ed.) (2005), *Another Democracy is Possible: Beyond the Liberal Democratic Canon*, Londres: Verso.

Sousa Santos, B. de y C. A. Rodríguez-Garavito (eds.) (2005), *Law and Counter-Hegemonic Globalization: Toward a Subaltern Cosmopolitan Legality*, Cambridge: Polity.

Stein, J. (1997), "How institutions learn: a socio-cognitive perspective", *Journal of Economic Issues*, 31(3), 729-39.

Stiglitz, J. E. (2002), *Globalization and its Discontents*, Londres: Penguin.

Streck, W. and Ph. Schmitter (1985), *Private Interest*



- Government*, Londres: Sage.
- Swyngedouw, E. (2004), *Social Power and the Urbanization of Water. Flows of Power*, Oxford: Oxford University Press.
- Taylor, A. L. (2002), "Global governance, international health law and OMS: looking towards the future", en *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 80, #12, pp. 975-980 ([http://www.who.int/docstore/bulletin/pdf/2002/bul-12-E-2002/80\(12\)975-980.pdf](http://www.who.int/docstore/bulletin/pdf/2002/bul-12-E-2002/80(12)975-980.pdf)).
- Taylor, G. (1999), *State Regulation & the Politics of Public Service. The Case of the Water Industry*, Londres y Nueva York: Mansell.
- Unión Europea (UE) (2000), "Directive of the European Parliament and of the Council 2000/60/EC Establishing a Framework for Community Action in the Field of Water Policy", Luxemburgo: Parlamento y Consejo Europeos.
- Wallerstein, I. (2005), "After developmentalism and globalization, what?", *Social Forces*, Vol. 83, No. 3, pgs. 1263-1278.
- Weblen, T. B. (1919), *The Place of Science in Modern Civilization and Other Essays*, Nueva York: Huebsch.
- Velody, I. y Williams (eds.) (1998), *The Politics of Constructionism*, London: Sage.
- Woodgate, G., y M. Redclift (1998), "From a sociology of nature to environmental sociology: beyond social construction", in *Environmental Values* (7)1, pp. 3-24.
- Worster, D. (1985), *Rivers of Empire. Water, Aridity, and the Growth of the American West*, Nueva York-Oxford: Oxford University Press.

## Referencias

<sup>1</sup> Agradecemos los excelentes comentarios al documento recibidos por los participantes en el Foro de Discusión Virtual, cuyos nombres listamos más abajo. La gran mayoría de estos comentarios provienen de México, y reflejan en gran medida preocupaciones relacionadas con el debate local. Hemos hecho lo posible por incorporar estos comentarios en el texto para dar cuenta de las críticas o para mejorar la claridad del argumento, pero hemos intentado conservar el carácter más general del documento, dado que el mismo pretende ofrecer una reflexión crítica genérica que sea aplicable al debate internacional que esperamos tenga lugar en el IV Foro Mundial del Agua. Por supuesto, nos interesa también promover el debate sobre las formas particulares que la relación entre "desarrollo institucional" y "procesos políticos" asume en cada región y contexto específico, en México y en cada lugar del mundo, pero ese nivel de especificidad no puede ser el objeto de este breve documento. En algunos casos hemos añadido en una nota al pie algunas aclaraciones en este sentido, aunque no hemos podido incluir todas las sugerencias recibidas, ya que este documento es un ejercicio limitado y orientado a provocar el debate en el plano internacional, esperamos abordar estos temas en mayor profundidad durante las sesiones del IV Foro Mundial y continuar trabajando con estas ideas en nuestras tareas futuras de investigación y docencia. Agradecemos los aportes de: Arsenio González (Instituto de Estudios Sociales de la Universidad Autónoma de México, UNAM); Luis de la Cruz, Gerardo Palacios y Jorge Torres Llamas (trabajadores del Sistema de Aguas de la Ciudad de México); Sophie Esch (Fundación Heinrich Böll); Dora Ordóñez (Instituto Nacional de las Mujeres, México); Balbina Hernández, (Equidad y Género, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT); David Barkin (Universidad Autónoma Metropolitana, UAM-Xochimilco); Fernando Saavedra (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-México); Paco Puche (Fundación Nueva Cultura del Agua, España); Eric Mollard (Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, IMTA); Peter Newborne (Investigador Asociado, Programa de Políticas del Agua, Overseas Development Institute ODI-Reino Unido); Gustavo Córdoba (El Colegio de la Frontera, COLEF, México); Blanca Jiménez (Instituto de Ingeniería, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM); Alexis A. Niebla Aguiar, Servicios de Ordenamiento de Suelos y Aguas, Mexicali, Baja California, México.

<sup>2</sup> Hemos hecho el esfuerzo de evitar el término "sector del agua" a fin de superar la noción prevaleciente que

tiende a organizar la gestión del agua como uno más entre tantos otros "sectores" discretos de actividad, lo cual tiende a reproducir la desconexión y la separación entre dichas actividades. En cambio, proponemos explorar la forma en que los problemas del agua están interconectados con otros procesos.

<sup>3</sup> Para mayor claridad, en nuestra perspectiva el proceso de desarrollo no se reduce a su dimensión económica, y por lo tanto nuestra visión difiere sustancialmente de las nociones convencionales del desarrollo que tienden a identificarlo con el crecimiento económico. En este sentido, una gran parte de las políticas dominantes en el sector del agua siguen estando orientadas por una visión restringida y hasta estrecha del "desarrollo", y este documento intenta presentar una visión crítica de dichos políticas. Para algunas referencias críticas del concepto de desarrollo predominante que hemos tomado en consideración en nuestro trabajo y sugerimos a los lectores interesados en profundizar el análisis, véase por ejemplo: Martínez Alier, 2002; Peet y Watts, 1993, 2004; Redclift, 1995.

<sup>4</sup> Adicionalmente, en los programas oficiales de desarrollo se predicen políticas de consenso sobre ciertos temas cruciales, como por ejemplo la necesidad de erradicar la corrupción pública y privada o la decisión de promover la participación social en las decisiones, para dar sólo dos ejemplos. Sin embargo, con contadas excepciones estos programas no pasan del nivel de la retórica y en la práctica se registra una persistencia cuando no profundización de la corrupción y del autoritarismo que impiden la democratización efectiva en la gobernanza y gestión del agua y de sus servicios.

<sup>5</sup> Esta sección está basada principalmente en Castro (2005) y EUWATER (2005).

<sup>6</sup> Sobre el debate acerca del concepto de "construcción social" en relación a los problemas ecológicos y ambientales, véase entre otros: Castree y Braun (1998); Burningham y Cooper (1999); Woodgate y Redclift (1998); Velody y Williams (1998).

<sup>7</sup> Sea para consumo personal, acuicultura/usos agrícolas, actividades industriales o creación de energía hidroeléctrica, la cantidad de agua utilizada a nivel global se ha incrementado dramáticamente (algunos cálculos sugieren que para el año 2050 se requerirán 5600 km<sup>3</sup> de agua). La disponibilidad de agua promedio a nivel mundial de 6895m<sup>3</sup>/habitante/año (ONU, 2003) es extremadamente variable según el país y puede ser tomado como un indicador básico para la evaluación de los recursos hidráulicos de cada país (FAO, 2003). Más aún, el promedio de disponibilidad no muestra la

distribución desigual entre los países. Bajo tales circunstancias, la sobreexplotación de acuíferos en zonas de relativa escasez es una preocupación creciente.

<sup>8</sup> Algunos cálculos sugieren que existe un promedio de 6895 m<sup>3</sup> por persona por año (Banco Mundial, 2003, citado en CNA, 2004).

<sup>9</sup> Se estima que en promedio global sólo alrededor de 10% del agua residual es tratada antes de que regrese al medio ambiente, una cifra que en los países considerados como menos desarrollados se reduce a menos del 5%.

<sup>10</sup> También, millones de personas son afectadas por enfermedades de largo plazo causadas por la ingestión de sustancias dañinas para la salud que están presentes en el agua de manera natural, tales como los sulfatos, el arsénico o el magnesio.

<sup>11</sup> Para una detallada revisión de los problemas globales del agua ver: UNESCO (2003); UN-Habitat (2003); Gleick et. al. (2004). Para una información actualizada revisar: UNESCO's World Water Assessment Programme ([www.unesco.org/water/wwap](http://www.unesco.org/water/wwap)).

<sup>12</sup> También es fundamental la consideración de las distintas prioridades en relación a los usos del agua, como los usos humanos esenciales para la supervivencia y la vida digna en comunidad, en comparación con los usos comerciales, como son la irrigación para agricultura de exportación o el consumo de agua para el turismo y el placer (campos de golf, hoteles, etc.). Para una consideración más detallada de estas categorías de uso y su escala de prioridades véase por ejemplo EUWATER (2005).

<sup>13</sup> Es importante reconocer que tanto "gobernanza" como "ciudadanía" son conceptos derivados de las experiencias históricas específicas de las sociedades occidentales consideradas como más desarrolladas. Discutir la situación en otros países usando estos conceptos requiere de un ejercicio cuidadoso a fin de evitar suposiciones mecánicas y simplistas en el análisis. Por otra parte, estos son conceptos controvertidos y que pueden dar lugar a malentendidos, pese a lo cual consideramos que los mismos tienen, en el contexto histórico actual, una relevancia crucial para estudiar la crisis del agua. Hemos hecho un esfuerzo por aclarar algunos de estos problemas y también para explicitar nuestra posición en el debate sobre estos procesos. También hacemos referencia a bibliografía relevante para quienes deseen profundizar esta discusión, que aquí sólo tratamos en forma introductoria. Por último, queremos aclarar que nuestra elección de estos dos procesos como punto de partida para el debate y la reflexión no significa que reducimos la dimensión socio-política a los aspectos relacionados con

la gobernanza y la ciudadanía. Esta es una selección temática orientada a promover el debate amplio entre todos los sectores involucrados, y creemos que dichos conceptos permiten establecer la plataforma adecuada para dicho debate. Aunque algunos de los autores de este documento somos firmes críticos de la conceptualización predominante de "gobernanza" y "ciudadanía", no se nos escapa la relevancia que estos conceptos han adquirido en el debate global contemporáneo y por eso creemos que los mismos ofrecen un excelente punto de partida para el análisis y, eventualmente, para el desarrollo de visiones alternativas y críticas de dichos procesos.

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, los distintos análisis de esas amplias transformaciones provistos por Stiglitz (2002); Leys (2001); Brett (2000); Clarke (1994).

<sup>15</sup> Al respecto, véase entre otros: Evans (2000); de Sousa Santos (2005); de Sousa Santos y Rodríguez Garavito (2005).

<sup>16</sup> Para un análisis reciente de las relaciones entre estas amplias transformaciones y las reformas introducidas en las instituciones del agua, especialmente en relación a los servicios básicos de agua y el saneamiento, ver Castro y Laurie (2004); ver también PSIRU (2005); Swyngedouw (2004); Taylor (1999). Sobre las reformas para crear mercados para los recursos hídricos, ver Bauer (2004).

<sup>17</sup> Ver "Milestones 1972 - 2003: from Stockholm to Kyoto" en el Portal del Agua de la UNESCO (<http://www.unesco.org/water/wwap/milestones/index.shtml>).

<sup>18</sup> Ver también: ADB, 1995; Buse et. al., 2000; CE, 2000, 2002c; Taylor, 2002; GWP, 2003; PNUD, 2003; Camdessus, 2003.

<sup>19</sup> Esta sección está basada principalmente en Castro (2006), y Castro and Laurie (2004).

<sup>20</sup> Por la razón de que este documento es un ejercicio limitado, no podemos cubrir aquí todas las facetas del tema abordado con la misma intensidad. Por ejemplo, hemos discutido un poco más profundamente el concepto de gobernanza y, en menor medida, el de ciudadanía, pero no podemos avanzar más en el debate igualmente importante sobre los conceptos de "sociedad civil" o "mercado", que también son el objeto de importantes controversias. En relación a "sociedad civil", véase por ejemplo: Kaviraj y Khilnani (2001); Choen y Arato (1994). En relación a "mercado", véase particularmente en relación al caso del agua: Aguilera Klink (2002); Bauer (2004).

<sup>21</sup> "Racionalismo administrativo" se refiere al modelo tecnocrático de gobierno de los servicios públicos que prevaleció durante el siglo veinte y especialmente a partir

de la II Guerra Mundial, hasta el inicio de las reformas al sector público que comenzaron en los años 1980 (Dryzek, 1997). Este modelo tecnocrático no ha desaparecido, y más bien se encuentra en plena confrontación con el modelo que Dryzek denominara "racionalismo económico", centrado en torno a los principios mercantiles (que siguiendo a otros autores se podría denominar "racionalismo crematístico" o de libre mercado; véase Martínez Alier, 2002.)

<sup>22</sup> Especialmente en la des-regulación, re-regulación, liberalización y privatización de servicios públicos implementadas desde los años 1980.

<sup>23</sup> Véase por ejemplo el informe final del proyecto PRINWASS, entre otros ejemplos de cómo las políticas de expansión de la participación privada en la prestación de servicios de agua y saneamiento implementadas desde fines de la década de 1980 han contribuido a profundizar la crisis de gobernanza en un gran número de casos, incluyendo los ejemplos de Cochabamba en Bolivia y Tucumán y Buenos Aires en Argentina, entre otros (Castro, 2004).

<sup>24</sup> Este tema de la participación social apunta a otro aspecto de nuestro problema que requeriría un tratamiento más extenso y profundo que el que podemos dar aquí. Tomando en cuenta algunos de los excelentes comentarios recibidos al respecto, señalaremos brevemente que, por una parte, no sobrevaloramos la importancia de la participación social. Es decir, la participación social, por ejemplo la movilización ciudadana para solicitar cambios en la política de aguas, no es suficiente, ya que para que la misma pueda cumplir el objetivo de contribuir a la democratización de la gobernanza del agua y sus servicios. Se requiere una serie de presupuestos que muchas veces no están presentes, como por ejemplo el acceso a información confiable y al conocimiento de cómo funcionan los ecosistemas acuáticos y los servicios derivados del agua, y el funcionamiento de instituciones que garanticen la protección efectiva de los derechos.

<sup>25</sup> Para ejemplos de confrontación política y social creciente en países en desarrollo relacionados con la debilidad crónica del estado para monitorear y regular servicios de agua y sanidad, ver Castro y Laurie (2004).

<sup>26</sup> Estos problemas son bien conocidos por los científicos sociales y los historiadores (para ejemplificar ver Peet, 1985; Worster, 1985). Recientemente, un reporte basado en la experiencia de compañías de agua multinacionales que operan globalmente, ha confirmado esta compleja interacción entre la eficiencia técnico-administrativa y la democracia en la gobernanza del agua (GWP, 2003).

<sup>27</sup> En el 2000 se estimó que el logro de las metas para reducir a la mitad la población mundial sin acceso al agua segura para 2015, requeriría incorporar al servicio diariamente a 200 mil personas; para los servicios de saneamiento el promedio era de 400 mil personas por día. Algunos expertos opinaron que estas metas eran técnicamente inalcanzables desde el principio y la evidencia reciente sugiere que lamentablemente quizás los escépticos están en lo correcto: un informe de la Organización Mundial de la Salud publicado en 2005 demuestra que no se ha avanzado lo suficiente y actualmente la cifra diaria de personas que deberían ser provistas con el servicios de agua segura ha subido a 275 mil (OMS, 2005: 27).

<sup>28</sup> Se ha dicho que las instituciones son subjetivas en origen y operación, pero objetivas en su manifestación e impacto (Hodgson, 1998). Se ha argumentado también que su naturaleza subjetiva se manifiesta como un "sistema de creencias" (Veblen, 1919), como "hábitos de conducta" (Commons, 1934), como una "construcción mental", como el "modelo subjetivo" de los individuos, (North, 1990), y como "artefactos" que piensan y actúan a través de medios humanos (Douglas, 1986; Stein, 1997; Ostrom, 1999).

<sup>29</sup> Aunque la importancia crucial de la historia para el entendimiento de los procesos sociales tales como el desarrollo institucional ha sido siempre una premisa fundamental en las ciencias sociales, desde finales del siglo XIX los economistas neoclásicos construyeron sus teorías sobre premisas que rechazan ampliamente la consideración de factores históricos. El paradigma neoclásico abarca un número de distintas teorías e incluye algunas versiones influyentes desarrolladas a finales del siglo XX como el monetarismo de Milton Friedmann en 1960 y las diferentes formas de la Nueva Economía Institucional (New Institutional Economics) en los años 1980 y 1990, incluyendo el trabajo de North y otros. Esta tradición tiende a rechazar el rol de la explicación histórica y a apuntar los problemas intelectuales como "atemporales", un enfoque que ha sido exportado exitosamente a otras ciencias sociales, particularmente a la sociología y la ciencia política (Calhoun, 2002: 295, 332-3; Goudsblom, 1977: 168).

<sup>30</sup> Existe también un problema de sobregeneralización en el análisis presentado en este reporte, pues el "agua" se discute como una entidad indiferenciada, abstracta. No es lo mismo discutir acerca del agua como recurso básico de uso humano, como se presenta en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que discutir el uso del agua para usos mercantiles tales como negocios de turismo o los

agro-negocios. Para una discusión más detallada de las diferentes funciones del agua y cómo están relacionadas con distintos sistemas de valores, ver EUWATER, 2005.

### Créditos Fotografía

Pag. 229: UNESCO-IHE Institute for Water Education  
Fotografía de : Hans van Bruggen

Pag. 230: Fotografía de Arjen Luijendijk

Pag. 231: Fotografía de Arjen Luijendijk

Pag. 240: UNESCO-IHE Institute for Water Education

Pag. 246: UNESCO-IHE Institute for Water Education

Pag. 246: Fotografía de Arjen Luijendijk



