

# Participación en el sector de agua potable y saneamiento

*Damiano Tagliavini*

Instituto Nacional del Agua

E-mail: damianotagliavini@ina.gob.ar

RESUMEN: El presente trabajo intenta brindar una aproximación al análisis de los procesos de re-estatización de los servicios de agua potable y saneamiento en la Argentina desde la perspectiva de la participación ciudadana.

A nivel mundial, tanto en los modelos de gobernabilidad privatista del agua como los de gobernabilidad estatal centralizada, ha prevalecido la noción de que la gestión del recurso debe ser llevada a cabo por los especialistas. Sin embargo, el fracaso del modelo neoliberal privatizador sumado a la crisis de representatividad política, han generado las condiciones para replantear la importancia de la participación de los usuarios como parte fundamental de la gobernabilidad de los servicios.

Desde una perspectiva histórica, la participación social en el ámbito público ha sido una lucha constante por la ampliación de derechos (civiles, sociales, ambientales). Existe una tensión permanente entre las aspiraciones de la ciudadanía en sus iniciativas participativas, y la eficacia y relevancia de los dispositivos institucionales concretos. Esto forma parte de una lucha de poder histórica entre sectores que proponen una democracia restringida y los que pugnan por una democracia participativa. Esa tensión también puede encontrarse en los casos actuales de re-estatización de empresas de agua y saneamiento.

La tesis de este trabajo es que, si bien la propiedad estatal de los servicios públicos es una condición necesaria para la democratización de los mismos, ya que significa un freno al proceso de mercantilización, la misma no es suficiente si no incorpora mecanismos de participación sustantiva de los usuarios en la gestión.

Para explorar esta problemática realizamos un breve recorrido histórico distinguiendo las formas de gobernabilidad del sector y su relación con los ámbitos de participación, exponiendo ejemplos nacionales e internacionales, para luego analizar el caso de las audiencias públicas realizadas en la provincia de Santa Fe.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo intenta brindar una primera aproximación al análisis de los procesos de reestatización de los servicios de agua potable y saneamiento en la República Argentina desde la perspectiva de la participación ciudadana. Desde nuestro enfoque, sin abandonar el marco socio económico e histórico relacionado a la importancia de la recuperación del manejo de los servicios públicos por parte del Estado, creemos que indagar sobre los mecanismos de participación ciudadana existentes en las nuevas empresas de dominio estatal, nos brinda herramientas para explorar la relación entre la recuperación de las capacidades estatales y la ampliación de la democracia en un contexto de crisis de representación y cambios en la legitimidad democrática.

La gestión del agua en general, y la de los servicios de agua potable y saneamiento en particular, ha sido históricamente reticente a la participación ciudadana. A pesar del carácter de bien común y vital para la vida que caracteriza al agua, y de ser un elemento cuyos cambios afectan directamente al conjunto de una comunidad, su manejo estuvo casi exclusivamente reservado a los expertos. A nivel mundial, tanto en los

modelos de gobernabilidad privatista del agua, frecuentes durante los inicios de los servicios en el siglo XIX y hegemónicos durante el neoliberalismo, como los de gobernabilidad estatal centralizada, predominantes durante la mayor parte del siglo XX, ha prevalecido la noción de que la gestión del recurso debe ser llevada a cabo por los especialistas dedicados al tema, sin mayor injerencia de la ciudadanía y usuarios directos del recurso.

Sin embargo, el proceso de crisis de la eficiencia de la gestión de Estado en los servicios públicos, sumado al posterior fracaso del modelo neoliberal privatizador de los mismos, así como la crisis de representatividad que en la Argentina tuvo como hito el estallido social de diciembre del 2001, han generado las condiciones para replantear la importancia de la participación de los usuarios como parte fundamental de la gobernabilidad de los servicios.

El concepto de participación es hoy parte del vocabulario básico no sólo en el ámbito del agua y saneamiento, sino también del resto de los servicios públicos. Esto no se debe solo a la voluntad participativa de la ciudadanía, que es cada vez más consciente de su derecho a un acceso seguro al agua y el saneamiento y que exige mayor transparencia a los prestadores de servicios, sino también a una utilización oportunista por parte de los políticos, que buscan adaptarse a las nuevas formas de legitimidad, y de empresas que encuentran en la participación un mecanismo ideal de cooptación. Ejemplo de ello es cómo las políticas de descentralización y privatización han sido publicitadas por el discurso neoliberal como una forma de acercar la gestión al usuario. Sin embargo, la experiencia demostró que lejos de ser así, el resultado de las privatizaciones fue una mayor desigualdad y una conversión del sujeto ciudadano en un cliente, donde en lugar de interpelar al usuario del agua como un ciudadano con derechos se lo interpeló como consumidor de una mercancía.

Si lo analizamos en perspectiva histórica, la participación social en el ámbito público, ha sido una lucha constante por la ampliación de derechos (civiles, sociales, ambientales) y por democratizar los espacios de poder. En este sentido, existe una tensión permanente entre las aspiraciones de la ciudadanía en sus iniciativas participativas desde abajo, y la eficacia y relevancia concreta de los mecanismos institucionales reales permitidos por el Estado. Esa tensión es parte de una lucha de poder histórica entre sectores que proponen una democracia restringida, limitada a los ámbitos electorales, y los sectores que pugnan por una democracia sustantiva, donde la ciudadanía pueda participar en las decisiones cotidianas que afectan a su comunidad.

Esa tensión puede encontrarse en los casos de reestatización de empresas de agua y saneamiento, donde las movilizaciones ciudadanas que se oponían al modelo neoliberal generaron las condiciones para que el Estado vuelva a tomar el control del servicio, pero que, sin embargo, la nueva gestión estatal no cumplió con las expectativas relacionadas a la participación de los usuarios en el nuevo modelo de gobernabilidad.

La tesis de este trabajo es que si bien la propiedad estatal de los servicios públicos es una condición necesaria para la democratización de los mismos, debido a que significa un freno al proceso de mercantilización de los

bienes comunes, la misma no es suficiente, ya que sin mecanismos de participación sustantiva de los usuarios, se corre el riesgo de que el Estado utilice formas de gestión elitistas e incluso mercantiles, similares a las de la gestión privada.

Para explorar esta problemática realizaremos un breve recorrido histórico distinguiendo las formas de gobernabilidad del sector y su relación con los ámbitos de participación de la ciudadanía, exponiendo algunos ejemplos nacionales e internacionales, para luego analizar el caso de las audiencias públicas realizadas en la Provincia de Santa Fe, en el sector de agua potable y saneamiento, prestando especial atención a rol que adquiere un actor estatal particular, como es el Ente Regulador.

A partir de ello, en el marco del proceso de tendencia global de reestatización de servicios públicos de agua, nos preguntamos: ¿qué significa democratizar la gestión?, ¿es suficiente con que el dominio de las empresas sea estatal? y ¿cuáles son las fortalezas y limitaciones de los espacios de participación ciudadana existentes?

## ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS EN TORNO A LA NOCIÓN DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

El ideal democrático, entendido como el autogobierno del conjunto de la ciudadanía suele no corresponderse con la democracia realmente existente, como sistema complejo de representación a través del mecanismo electoral. Esta tensión entre democracia directa y democracia representativa existe desde los inicios de la democracia como forma de gobierno. En el gobierno representativo se genera una distancia entre el pueblo soberano como poder constituyente y la minoría que ejerce como representante, distancia que ha sido fuente de disputas a lo largo de la historia y que se ensancha o se acorta según cada proceso histórico. Como plantea Manin (1999), existe la paradoja de que el sistema representativo que hoy identificamos con la Democracia, originalmente era entendido como no democrático.

Desde una perspectiva de análisis de larga duración, según (Elías, 2009), los conflictos sociales históricos por la democratización de las decisiones públicas, desde la caída del antiguo régimen en Europa hasta la actualidad, pueden pensarse como parte de un proceso, no lineal, de ampliación de los espacios de participación y de achicamiento de la distancia entre el ciudadano y su representante, de acercamiento del pueblo soberano a los ámbitos de toma de decisión.

Desde esa misma óptica, las grandes revoluciones del siglo XIX y XX, sean de características independentistas o clasistas, tienen un componente singular, en especial en los momentos de mayor movilización, de ampliación de la participación ciudadana y democratización de espacio público. Es así que, más allá de los resultados concretos de cada caso, en general, los cambios históricos son llevados a cabo a través de mecanismos de participación social que no existían o no tenían relevancia política previamente, llámense cabildos abiertos, consejos obreros, asambleas barriales, etc.

La ampliación de los derechos de participación de segmentos cada vez más grandes de la sociedad, así como la expansión de esa participación hacia actividades cada vez más directas de intervención en las decisiones, ha sido una constante, aunque con avances y retrocesos, de la historia de la democracia. En ese sentido, la participación es un mecanismo de ampliación y cuestionamiento de las democracias restringidas, lo cual suele entrar en conflicto con la base de sustentación del capitalismo, ya que la ampliación de la democracia a todos los ámbitos de la vida, incluso los espacios de producción, genera empoderamiento de la mayoría de trabajadores explotados<sup>1</sup>.

En una crítica clásica a la teoría elitista de la democracia, Bachrach (1967) planteaba que la ciudadanía busca ganar autoestima participando en forma más activa en decisiones significativas de su comunidad, con lo cual tiene un interés doble en la política, interés por los resultados, pero también por el mismo proceso de participación. El autor parte del supuesto de que la mayoría de las personas quiere participar en los asuntos públicos, sin embargo, los sectores dominantes han encontrado siempre los medios para atomizar a los individuos y alejarlos de la esfera pública, es así que históricamente los procesos tienen auges participativos que luego declinan, y son algunos pocos los que mantienen la participación plena. Ahí se encuentra quizás lo central y la base de justificación de la representación. Sea en un parlamento, en un sindicato, o en una asamblea barrial, siempre encontramos personas con capacidad y voluntad de hacerse cargo de llevar a cabo la política, y otras (la mayoría) que solo acompañan o depositan en ese otro la confianza. A pesar de ello, esos auges participativos suelen repercutir en cambios institucionales.

Bachrach acierta en lo deseado de la participación, que es afianzar la democracia, no cómo simple método político a través del cual se vota cada tantos años, sino afianzar un autodesarrollo individual que tiene que ver con sentirse parte de un colectivo que toma decisiones sobre los asuntos comunes. Es un proceso de aprendizaje que se hace más visible cuando los temas tratados son más cercanos al ciudadano, pero que se afianza cuando se logra superar la visión individual y procurar por el bienestar general, en especial, como veremos más adelante, en relación de los bienes comunes como el agua.

Durante buena parte del siglo XX, un sistema de partidos fuerte, con una clara identificación de clase, sindicatos bien organizados, espacios de sociabilidad barriales estables, como los clubes o sociedades de fomento, y un Estado de bienestar que generó condiciones de ascenso social, conformaron un sistema de participación que estaba determinado por la identidad ideológica y de clase, pero que tendió a la profesionalización y jerarquización. La gestión de la agua ha sido un caso testigo de ello. Luego de la crisis del Estado de bienestar y las políticas neoliberales que desarticulaban la base social en la cual se sustentaba ese sistema participación social y política, la relación entre Estado y sociedad fue mutando.

En las últimas décadas estamos evidenciando una crisis del sistema representativo, la cual se manifiesta en la falta de confianza depositada en los representantes, la volatilidad del voto y el surgimiento de espacios de participación política por fuera de las Instituciones y Partidos Políticos. Manin (1999) plantea que lo que está

---

<sup>1</sup> Como dice Boaventura de Sousa Santos: “El capitalismo sólo se siente seguro si es gobernado por quien tiene capital o se identifica con sus “necesidades”, mientras que la democracia es idealmente el gobierno de las mayorías que no tienen capital ni razones para identificarse con las “necesidades” del capitalismo, sino todo lo contrario.” (de Sousa Santos, 2014)

ocurriendo en realidad no es una crisis de la representación en general, sino una crisis de una forma específica y concreta de representación basada en el Partido Político, y que con ella se ha ampliado la brecha entre gobierno y sociedad. Según el autor francés, hoy estaríamos ante una metamorfosis de la representación, transformándose en lo que se denomina una “democracia de audiencia”, donde el voto se ha personalizado, perdiendo relevancia la condición de clase o el programa político del candidato.

También (Cheresky, 2011) plantea que las democracias contemporáneas se caracterizan por un debilitamiento de las identidades políticas y de los partidos como su forma de expresión orgánica. En el marco de esta crisis o cambio de representación y de la emergencia de nuevas formas de participación política, Cheresky propone el concepto de una “democracia continua”, mediante la cual la ciudadanía somete a sus gobernantes a una renovación constante de la legitimidad de sus decisiones. Esto significa que ya no se entregan cheques en blanco en las elecciones, sino que existe una especie de control ciudadano continuo sobre las acciones del gobierno, la democracia de la desconfianza organizada (Rosanvallon, 2007).

Esto puede tener dos interpretaciones muy diferentes, por un lado, podemos pensar que se debe a la propia debilidad partidaria y del proceso electoral mismo, donde ya no encontramos explícitamente a qué sectores representa cada candidato, sino que el mismo se construye a partir de un sistema de alianzas complejo y con la utilización de herramientas de marketing político cada vez más vacíos de contenidos, por lo cual el elector vota slogans más que programas de acción. Por el otro, la crisis de la representación junto con la crisis del discurso neoliberal y las consecuencias del derrumbe del estado de bienestar provocado por el propio neoliberalismo, han generado las condiciones para que la ciudadanía busque canales de participación activa diferentes para tomar en sus propias manos el debate sobre los asuntos comunes, en especial los relacionados a su propio barrio, su ambiente, y los servicios públicos básicos, frente al fracaso tanto del Estado como del mercado.

En ese sentido, Rosanvallon (2007) destaca el surgimiento de poderes indirectos diseminados por el cuerpo social que conforman una “contrademocracia” caracterizada por la desconfianza frente a la democracia de la legitimidad electoral. Desconfianza que no significa rechazo total, sino necesidad de expresión y reacción mediante tres modalidades, el control, el veto y el juicio. El ciudadano demanda información y obliga al Estado a justificar todo su accionar, “desempeñando el papel de un testigo atento y preocupado” (Rosanvallon, 2009).

En el marco de estos cambios en la relación entre gobierno y sociedad, la noción de participación adquiere diferentes matices y prácticas sociales muy heterogéneas. La ciudadanía ya no se manifiesta políticamente solo a través del sistema tradicional de partidos y sindicatos que la representan, sino que los espacios de participación no institucional se han multiplicado y particularizado. Pero también los Estados, o por lo menos algunos de ellos, han incorporado el concepto de participación para conformar dispositivos institucionales que canalicen esa participación ciudadana. Esos dispositivos, cuyo ejemplo clásico es el presupuesto participativo, suelen tener carácter local, reducido a problemáticas concretas de un barrio, pero existe una gran variedad de los mismos y pueden ser clasificados de diferentes maneras (Annunziata, 2013b; Bacqué, Rey, & Sintomer, 2005; Blondiaux, 2008), dependiendo las variables que tomemos para analizarlos (quién

los impulsa, su grado de influencia sobre la toma de decisiones, los temas tratados, quienes participan, el nivel de deliberación, etc.).

Annunziata (2009b) relaciona la emergencia de estos espacios participativos con el cambio global de la legitimidad, hacia una legitimidad de la “proximidad”, tomando de Rosanvallon (2009). La novedad de la “proximidad”, según Rosanvallon, es que iguala, en el sentido de romper con la distancia entre representante y representado. Este cambio de legitimidad se evidencia especialmente durante las campañas políticas, donde los candidatos son cada vez más proclives a presentarse como personas comunes, que conocen su barrio, que conversan con los vecinos, que están cerca y son parte de “la gente”.

Según Annunziata (2009a), la proximidad, como nuevo tipo de legitimidad democrática, es un lazo que se caracteriza por la denuncia del poder, por la política de la presencia en el terreno, por la resolución de problemas concretos, por la disolución del monopolio del conocimiento y por una atención a la singularidad de cada vecino. Es una forma de entender la generalidad social desde las particularidades locales. Los dispositivos participativos serían, entonces, cristalizaciones institucionales del ese nuevo lazo entre representantes y representados, un elemento más de la legitimidad de proximidad (Annunziata, 2013b).

Sin embargo, sin entrar en detalles sobre un gran número de conflictos provocados por la falta de consulta a la ciudadanía o la falta de correspondencia entre lo que se plantea en campaña con lo que se realiza en la gestión, cabe preguntarse si buena parte de esa “proximidad”, ese intento de identificación entre el representante y el “hombre común”, no tiene más que ver con una estrategia de marketing político en el marco de una crisis de identidad y representación más que con un verdadero lazo y acercamiento entre el representante y representado. Los espacios de participación institucionalizados son, en muchos casos, una respuesta del Estado a luchas emancipadoras previas no institucionalizadas que implican una forma de participación impulsada desde abajo en el marco de un conflicto de poder. O, incluso, se presentan como conflictos de poder dentro de un mismo Estado, donde la correlación de fuerzas va cambiando.

Esto nos lleva a repensar el carácter ideológico de la participación. Si bien el impulso de dispositivos de participación ciudadana aparece como transversal a las ideologías ya que los casos se han multiplicado en distintos países bajo gobiernos de diferente color político (Annunziata, 2013a), no debemos perder de vista el proceso histórico de luchas emancipadoras por la ampliación de los ámbitos de decisión, analizándolo en perspectiva histórica como planteábamos antes. En este sentido, coincidimos con Castro en que mientras que en las tradiciones políticas fundadas en los principios de la democracia liberal tienden a restringir la participación en la gestión de los asuntos públicos a los políticos profesionales y a los expertos, las tradiciones más progresistas alientan la profundización y ampliación del proceso democrático a través de una ruptura del monopolio elitista de la gestión (Castro, 2006). Asimismo, como plantean Sintomer y Ganuza, más allá de los procedimientos participativos en sí mismos, los resultados de estos serán muy diferentes según el contexto socio político, con lo cual es importante conocer el lugar que ocupan el mercado y el Estado (Sintomer & Ganuza, 2011).

Aunque debemos reconocer que una mayor participación no significa automáticamente decisiones menos conservadoras ni políticas más efectivas, sí consideramos que es un camino necesario de aprendizaje

democrático de la ciudadanía. Talpin (2011) plantea que los actores cambian durante el proceso participativo ya que adquieren nuevos hábitos democráticos y esto toma especial magnitud cuando las decisiones tienen que ver con los bienes naturales y los servicios públicos esenciales, ya que el proceso de autoconvencimiento de que el agua es un bien común que debe tener prioridades sociales en su uso debe enfrentarse a una fuerte campaña ideológica y cultural que durante años intentó transformar a ese bien en una mercancía<sup>2</sup>. Es por ello que, aunque en el caso del agua potable y saneamiento, el modelo estatal centralizado, con casi nula participación de los usuarios, ha sido el que en el mundo logró mejorar y ampliar los servicios, existe una preferencia normativa en la búsqueda de una gestión participativa de los mismos, como parte de un proceso más amplio de democratización de la sociedad.

Si bien creemos que Rosanvallon nos brinda un gran aporte en la comprensión del cambio de legitimidad entre representante y representado mediante el concepto de “proximidad”, también es cierto que todavía la participación social en los asuntos públicos es un terreno de disputa y tanto los gobiernos como las empresas son reticentes a dejar en manos de “la gente” las decisiones sustantivas. Los conflictos en pos de la ampliación de la participación en la esfera pública ha sido una constante en la historia de la democracia, y a pesar de los cambios en el vocabulario hegemónico, en la actualidad sigue siendo predominante el principio de la democracia representativa de que la gestión de los asuntos públicos es materia de expertos, en especial en lo referido a los temas sustantivos. Mientras tanto, los dispositivos institucionales de participación existentes parecerían limitarse a temáticas menores, como el arbolado de una plaza, a la realización de pequeñas obras viales. A pesar de ello, incluso esas pequeñas transformaciones de las democracias representativas, no pueden entenderse sin la tradición de lucha social por la profundización de la democracia sustantiva, superadora de la democracia formal, limitada al acto electoral (Castro, 2002).

Por último, quisiéramos remarcar que los cambios en las formas de participación políticas en la actualidad son, sin dudas, un objeto de estudio central para la Ciencia Política contemporánea. Pero, en el caso de los bienes naturales, como el agua, el análisis requiere de la utilización de conceptos provenientes de la Ecología Política, ya que, no sólo debemos considerar la relación entre representantes y representados y las formas en que se construye la política pública, sino que además debemos tomar en cuenta las formas de apropiación y gestión de bienes naturales, que se vislumbran detrás de cada decisión (Swyngedouw, Kaïka, & Castro, 2002).

En ese sentido, analizar los dispositivos participativos de una empresa proveedora de agua potable, no se limita a comprender cómo y quién participa, sino a desentrañar las disputas de poder y los fines y valores que rigen la gestión de un bien común vital para la vida. En ese sentido, la gobernabilidad del agua, entendida como los fines y valores que conducen las decisiones políticas, así como la metodología utilizada en la toma de decisiones (Hanf & Jansen, 1998), esto es, ¿quién, cómo y para qué utiliza el agua?, engloba tanto a los

---

<sup>2</sup> El caso más común y más logrado de este proceso de mercantilización es el del agua embotellada. Requiere de mucha campaña publicitaria hacerle creer a la población que el agua por estar embotellada es de mejor calidad que la que sale del grifo. Así como requirió de gobiernos promotores de la mercantilización de la naturaleza para permitir que una empresa privada pueda utilizar agua pública para meterla en una botella y venderla con ganancias exorbitantes.

dispositivos participativos como parte de la “proximidad” entre representantes y representados, como también la discusión sobre el valor que se le da al bien.

## LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

En el caso de los servicios públicos esenciales y en particular el del agua y el saneamiento, la evidencia histórica a nivel mundial sugiere que su gestión se ha caracterizado por sus formas tecnocráticas y jerárquicas, monopolizadas por los expertos hidráulicos, sin participación de ciudadanos y usuarios.

Durante la primera mitad del siglo XIX, el acceso al agua potable en las principales ciudades argentinas era de carácter individual, ya sea a través de aljibes, que eran caros y solían compartirse, pozos de balde, de menor costo, pero que brindaban agua de muy baja calidad en las casas y estancias, o a través de la recolección de agua de los ríos superficiales, lo que dio lugar al desarrollo de la primera forma de servicio de agua y también de mercantilización de la misma, los denominados “aguateros”, personas que se dirigían hacia las orillas de los ríos para recoger agua en carros y luego venderla en la ciudad.

La precariedad de esa situación se manifestaba a través de la proliferación de graves enfermedades transmitidas a través de la misma. Las epidemias de cólera fueron frecuentes en las ciudades más importantes del país durante los años '50 y '60, afectando a gran parte de la población y fueron las principales causas para que los sectores urbanos dominantes comenzaran a estudiar la posibilidad de desarrollar una modernización del sistema de provisión de agua.

Durante esta etapa primitiva del abastecimiento de agua, no es adecuado utilizar la noción de participación, ya que todavía no existía siquiera la noción de servicio ni de usuario del mismo. Es recién a partir de la creación de los primeros sistemas de abastecimiento, principalmente a cargo de un Estado preocupado por la salud pública, que podemos comenzar a analizar el nivel de participación de los usuarios en la gestión.

La creación de la empresa estatal de Obras Sanitarias de la Nación (OSN) en 1912, es un punto de inflexión en la gobernabilidad de los Servicios debido, principalmente, al alcance que la misma llegará a tener al correr los años. OSN fue la encargada de la provisión del servicio público de agua potable y saneamiento en todo el país hasta su descentralización en 1980 y logró convertirse en una empresa modelo que para mediados del siglo XX había llegado a ser la más importante de América Latina, tanto por el alcance de su cobertura como por su capacidad técnica y los servicios sociales que proveía (Tartarini, 2007). Durante ese período, el rol del Estado Nacional en la ampliación de los servicios de agua y saneamiento fue sumamente exitoso, alcanzando la universalización en la Capital Federal y una extensión de la red muy aceptable en el resto del país, comparada con el resto de la región. Este modelo de gran empresa estatal jerárquica no se caracterizaba por la participación de los usuarios en la gestión, sino por su función social, casi paternalista. OSN no sólo se encargaba de ampliar la red de agua potable y de saneamiento, sino que, también formaba a sus trabajadores y a sus hijos, y les daba un ámbito de sociabilidad y desarrollo de deportes y recreación a través de su Club, generando la sensación de ser parte de una gran familia.

La descentralización de la empresa en 1980, a través de la cual se transfirieron sus bienes y servicios a las provincias, depositando la responsabilidad de la prestación a los estados subnacionales, significará un cambio enorme en la política del sector, y facilitará la posterior apertura a la participación privada.

Al calor de la hegemonía neoliberal en las sociedades capitalistas de occidente, manifestado a través del denominado Consenso de Washington, el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) impulsó una política de privatización masiva de los servicios públicos y empresas del Estado. En el caso del sector de agua y saneamiento, en 1993 se dio en concesión una de las mayores redes de agua potable del mundo, la del Área Metropolitana de Buenos Aires. Posteriormente, los gobiernos provinciales adscribieron mayoritariamente al proceso privatizador del Estado Nacional (13 jurisdicciones de 24 privatizaron sus servicios), demostrando así un verdadero cambio de época en relación a la gobernabilidad del sector.

Estos cambios basados en la desregulación, liberalización y privatización, siguieron el mismo patrón en la mayoría de los países occidentales y significaron una modificación del sistema de gobernabilidad, pasando de uno centrado en el Estado a uno donde el principio guía era el del libre mercado. Como plantea Castro (2005), esa reformulación implicó un abandono de las metas universalistas nacidas a fines del siglo XIX y principio del XX, y su reemplazo por valores de mercado que redefinieron al agua transformándola en una mercancía.

Tanto por presiones de aquellos ciudadanos menos favorecidos, a los que la universalización del servicio nunca les llegó, como por las empresas multinacionales que se apropian de la noción de participación para criticar a la centralización estatal y promover la participación del capital privado, en las últimas décadas, el concepto de “gestión participativa” se ha hecho parte del vocabulario común del sector.

A pesar de esa retórica participativa del modelo privatizador neoliberal promovida con la ilusión de acercar la gestión al usuario (que en realidad era visto como cliente), el capital privado a cargo de las empresas de agua, profundizó la exclusión de la ciudadanía en la gestión. El privado pasó a ser el proveedor de un servicio y el Estado se encargó (de manera poco eficiente) de la regulación del mismo, pero ni uno ni otro buscaron alentar la participación ciudadana.

Según Castro, los gobiernos y empresas frecuentemente han promovido la participación pero en formas limitadas a la autoayuda y a la corresponsabilidad en la organización de ciertos aspectos como la inversión en materiales y mano de obra para la extensión de redes o la regularización de los sistemas de cobranza de las tarifas. Sin embargo, las cuestiones más sustantivas como son las decisiones relativas a los principios y valores que deben orientar a la gestión de dichos servicios han sido excluidas del debate público (Castro, 2006).

Estos cambios históricos de los modelos de gobernabilidad del sector nos permiten identificar diferentes formas de gestión según su nivel de participación ciudadana. Para eso tomamos la clasificación de Castro (Castro, 2006), quien propone tres tipos ideales, los cuales atraviesan diferentes momentos históricos:

- a) Formas de gestión tecnocráticas que excluyen la participación de la población tanto en su carácter ciudadano como en su carácter de usuario-cliente-consumidor de los servicios públicos.

Este ha sido el predominante, tanto durante el período de expansión con actividad monopólica del Estado como durante el período de hegemonía neoliberal, durante el cual se consolidó y profundizó el carácter no participativo. No sólo en las formas en que se desarrolló la gestión, donde la capacidad de los usuarios de controlar a las empresas privadas fue muy reducida, sino, incluso, en cómo se implementaron las privatizaciones masivas del sector, la ciudadanía fue totalmente excluida de las decisiones

- b) Formas de gestión tecnocrática que permiten espacios de participación restringidos.

En este modelo, la participación se limita a actividades de autoayuda o al ejercicio de derechos de consumidor. Según Castro (2006), debido a diversas circunstancias el modelo tecnocrático a veces introduce elementos de participación dirigidos desde el poder con formas paternalistas y clientelares.

- c) Participación social desde abajo, promovida por organizaciones sociales de distinto tipo (trabajadores, usuarios, comunidades, ONG ambientales, etcétera). Este tipo de participación también puede ser denominada como “no institucionalizada” (Rodríguez Blanco, 2011).

Es una reacción negativa frente a las fallas de la gestión y en los últimos años han sido el principal dispositivo utilizado por la ciudadanía para enfrentar el modelo neoliberal y la tendencia a mercantilizar los servicios de agua.

En la Argentina hemos tenido casos muy resonantes en diferentes lugares del país, en los cuales el común denominador ha sido la participación desde debajo de los usuarios en el debate sobre los servicios de agua y la oposición al modelo privatizador.

En la provincia de Tucumán se otorgó la concesión del servicio a una empresa multinacional en 1995, en un proceso plagado de denuncias de corrupción, falta de transparencia y ausencia de debate o consulta públicos, como ocurrió con la mayoría de las privatizaciones. Inmediatamente la empresa aumentó un 105% las tarifas, lo que desencadenó una masiva protesta ciudadana de usuarios y trabajadores despedidos. La mayoría de los usuarios participó en una campaña de desobediencia civil a través del “no pago” de la factura del servicio, lo cual generó que finalmente el contrato tenga que ser cancelado en 1997 (Crenzel, 2004).

Otro caso importante y que mantiene vigencia es el de la provincia de Córdoba. Allí, la igual que en el área Metropolitana de Buenos Aires y la provincia de Santa Fe, la empresa multinacional a cargo de la concesión del servicio era la francesa SUEZ. Luego de que la empresa abandone el país debido a no arreglar con el gobierno de Néstor Kirchner un aumento de tarifas, tanto en Buenos Aires como en Santa Fe, se crean empresas de propiedad estatal, sin embargo en Córdoba, a pesar de una importante movilización a favor de la reestatización con participación de los usuarios, el servicio se reprivatizó, quedando en manos del grupo Roggio. La ciudadanía participó de movilizaciones denunciando el nuevo contrato, e incluso lanzó una consulta popular no vinculante, sin embargo, las fuerzas políticas provinciales no dieron lugar a las demandas sociales. En este caso, la participación no logró institucionalizarse (Cabral, 2009).

En la provincia del Chaco el caso combina formas de participación desde abajo con utilización de dispositivos institucionales, pero los resultados nos demuestran la limitación de la herramienta formal en relación a la correlación de fuerzas realmente existentes. En 1994 el gobierno provincial, siguiendo lo establecido en la constitución provincial, convocó a una consulta popular sobre la propuesta de privatización, lo cual no se había realizado en el resto del país. El resultado de la consulta popular tenía carácter vinculante pero el resultado de la consulta sorprendió al poder político provincial, al ganar el voto negativo a la privatización. Esta decisión democrática del pueblo chaqueño fue penalizada a través de la exclusión de la provincia de los préstamos del BID para el desarrollo de infraestructura para los servicios de agua (Roze, 2002).

A nivel internacional, existe un caso emblemático, como fue la guerra del agua en la ciudad de Cochabamba, Bolivia en el año 2000, donde la privatización del agua, el aumento de tarifas, el cual llegó a niveles imposibles de pagar para los sectores más pobres de la población, y la prohibición por parte de la empresa proveedora de que la ciudadanía se autoabastezca con fuentes alternativas, generó una gran movilización popular de rechazo a la privatización luego de la cual las autoridades debieron anular el contrato de concesión y la multinacional abandonó el país. Posteriormente se creó una empresa pública de la cual participa la ciudadanía a través de la “Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida”.

Ahora bien, esta clasificación de Castro, pareciera diferenciar entre dispositivos participativos propiamente dichos, aunque limitados, impulsados desde arriba y las formas participativas autónomas de la sociedad, que suelen desenvolverse en momentos particulares, como formas de estallidos frente a una determinada política, en especial frente a los intentos de privatización. Pero, al no tener un reconocimiento formal institucional, estos movimientos sociales no pueden ser reconocidos como espacios de participación estables en el marco de la gestión del agua, sino, más bien, como elementos de presión desde abajo para generar cambios. En ese sentido, el resultado de un estallido social, como el ocurrido en Bolivia, puede generar las condiciones para nuevas formas participativas, con un grado de institucionalización que les permita modificar el modelo de gobernabilidad del sector, aunque también pueden fracasar, como sucedió en Córdoba.

Es por ello que creemos necesario sumar un cuarto tipo de participación, caracterizado por la combinación entre movimientos ascendentes de participación autónoma de la sociedad civil y movimientos descendentes de reconocimiento de esa participación en la gestión por parte del Estado.

A modo de ejemplo, en otros casos de América Latina, como los de las Mesas Técnicas de Agua en Venezuela y los Comités de Agua Potable y Saneamiento en Nicaragua (Kreimann, 2013), el tipo de participación no es ni una gestión tecnocrática con participación restringida y dirigida desde arriba, ni tampoco es una participación social impulsada únicamente desde abajo. En estos casos hay una relación de ida y vuelta entre el rol del Estado y la participación social desde abajo, o como algunos autores llaman, de botton-up top-botton (Bacqué et al., 2005), debido al equilibrio entre el grado de autonomía de la sociedad civil y el grado de institucionalización y reglamentación del ámbitos de participación que les permiten tener incidencia sobre la toma de decisiones.

El caso de Venezuela es sumamente interesante en este sentido ya que hay un importante reconocimiento e incentivo a la participación desde el mismo Estado. A través de una nueva Ley que regula el sector se estableció un esquema institucional que divide las funciones de rectoría, regulación y gestión, la transferencia del servicio a los municipios y la posibilidad de constituir un tipo de organización denominada Mesa Técnica de Agua (MTA). Las Mesas Técnicas de Agua son organizaciones comunitarias que sirven de base para la participación ciudadana en el sector, y según las investigaciones se transformaron en un actor clave para la política de provisión del servicio y para la organización de las empresas proveedoras (Lacabana, 2008; Lacabana & Cariola, 2007).

El resultado de este proceso ha sido la ampliación del servicio con mayor equidad, en el marco de una nueva visión de empresa pública que toma en cuenta los asuntos comunitarios, la incorporación de la comunidad en la gestión del servicio y la conformación de una nueva cultura del agua (Lacabana, 2008). La participación no es entendida e implementada como un tipo de participación instrumental, sino como una participación efectiva y responsable de las comunidades en el diseño de políticas y en la gestión del servicio (Lacabana & Cariola, 2007). De esa manera, las comunidades no se limitan a su calidad de usuarias, sino que participan desde el diagnóstico inicial y la elaboración del proyecto para la construcción de la red hasta la gestión del control del servicio. Así, las comunidades construyen, junto con el servicio, una red de relaciones ciudadanía y valores democráticos (Lacabana & Cariola, 2007).

Otro caso muy interesante de participación social desde abajo con intervención de las instituciones es el de Uruguay. En el país oriental, los dispositivos participativos institucionales suelen ser más comunes que en otros casos de América Latina (Altman, 2005), y en el año 2002, como forma de detener los intentos de privatización de los servicios de agua potable y saneamiento, se conformó la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV) desde la cual se impulsó un plebiscito, coincidente con las elecciones presidenciales del 2004, según el cual se proponía una reforma constitucional para reformar el artículo 47 e incorporar un inciso sobre la política nacional de agua y saneamiento. Con un 64% ganó la propuesta de la reforma, y en la actualidad la Constitución de la República Oriental del Uruguay plantea explícitamente la prioridad del uso social del agua y que el servicio público de abastecimiento para el consumo humano y de saneamiento “serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales” (Constitución de la República, Art. N° 47 inc. 3). Además, plantea que “los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos” (Constitución de la República, Art. N° 47 inc. 1).

## LA REESTATIZACIÓN DEL AGUA EN SANTA FE Y SUS DISPOSITIVOS PARTICIPATIVOS

El caso que hemos elegido para desarrollar brevemente en este artículo tiene algunas características que atraviesan las diferentes caracterizaciones de participación analizadas previamente.

En Santa Fe, el servicio de agua potable y saneamiento que estaba a cargo de la Dirección Provincial de Agua y Saneamiento, se entrega en concesión en 1995 a la empresa SUEZ con el nombre de Aguas Provinciales de Santa Fe S. A. Previamente se había aprobado la Ley N° 11.220 que habilitaba la privatización, creaba el marco regulatorio y conformaba el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS), con el objetivo de regular la prestación del mismo, con lo cual el Estado pasaba de tener un rol de proveedor y garante de un derecho a regulador de un servicio privatizado.

Los once años que duró la gestión a cargo de la empresa privatizada Aguas Provinciales de Santa Fe S. A. (APSFSA), tal como se la denominó, estuvieron plagados de incumplimiento en las pautas propuestas de niveles de inversión y ampliación de la red, lo cual generó un malestar creciente de los usuarios que se convirtieron a lo largo de los años, en los principales impulsores de la reestatización. Ya al poco tiempo de comenzada la concesión, el desempeño de la empresa evidenciaba desviaciones respecto al contrato original, e incluso impuso un incremento tarifario en su primer año de gestión (Azpiazu, Bonofiglio, & Nahón, 2008). Luego de varios años de gestión privada que, como en la mayoría de los casos del país, no cumplió con lo establecido en el contrato concesión, el servicio llega a la crisis económica de 2001-2002 en muy malas condiciones. La crisis económica, la devaluación de la moneda argentina y el congelamiento de tarifas generó que el mercado deje de ser tan redituable como en los años anteriores para muchos de los capitales extranjeros, demostrando el fracaso del modelo privatizador (Azpiazu et al., 2002).

Los usuarios conformaron la Asamblea Provincial por el Derecho al Agua, en la cual se nuclearon ciudadanos de diferentes ámbitos políticos, gremiales y sociales para denunciar la mala calidad del servicio de la empresa y la falta de acción al respecto por parte del Ente Regulador. De manera similar a cómo luego se hará en Córdoba, la Asamblea realizó un plebiscito en el año 2002, con una gran participación ciudadana, con 1000 mesas de votación en las 15 ciudades de la concesión y donde hubo más de 250.000 votos a favor de la rescisión del contrato de concesión, por incumplimientos reiterados de la empresa, y a favor de comenzar un nuevo modelo de gobernabilidad pública con participación ciudadana, defendiendo el agua como bien común. Así, se propuso la creación de una empresa estatal con participación democrática activa de la comunidad (Muñoz & Stancich, 2005).

Las movilizaciones no tuvieron un efecto directo, pero sí generaron el consenso político necesario para la posterior reestatización. Esas formas de participación no institucional desde abajo, que surgieron como oposición al modelo neoliberal, generaron una presión suficiente para que, luego de un cambio en la correlación de fuerzas dentro del Estado, existiera el consenso social suficiente para cambiar el modelo de gobernabilidad del sector.

Luego de varios conflictos y negociaciones, finalmente, el gobierno provincial del justicialista Jorge Obeid (2003-2007) reestatizó el servicio en el año 2006 (Decreto N° 243/06), el mismo año que lo hizo el Estado Nacional, y la empresa francesa Suez abandonó el país. Entre las causas oficiales que el gobierno esgrimió para rescindir el contrato de concesión con APSFSA estuvieron el incumplimiento contractual respecto a las inversiones realizadas, la violación del reglamento del usuario y el ocultamiento de información al ente regulador (Pesce, 2006).

A partir de ese año, creemos que se abre un nuevo período en el sector, donde se destaca la aparición de empresas que vuelven a ser lideradas por el Estado, aunque con figuras novedosas (Sociedades Anónimas de capital estatal), y será Santa Fe la que da el primer paso con la creación de Aguas Santafesinas S. A. (ASSA) en enero de ese año.

Aunque todavía existen debates al respecto, el fracaso de las políticas neoliberales en el sector en todo el mundo, incluso en París, cuna de los grandes monopolios mundiales del agua, donde también se ha re-municipalizado el servicio, han demostrado que un bien vital para la vida consagrado como derecho humano, no es compatible con la búsqueda de ganancia capitalista. Sin embargo, aún queda debatir sobre los modos más eficientes y democráticos de gestión del recurso, ya que el cambio de paradigma respecto al rol del Estado no pareciera haber avanzado significativamente, aunque sí discursivamente, respecto al rol de la sociedad civil.

Las reestatizaciones son parte de un proceso de recuperación de la responsabilidad y capacidad del Estado, y de alguna manera, han sido un freno al proceso de mercantilización del agua (en el marco de un proceso global de mercantilización de los bienes naturales). Sin embargo, su relación con la ampliación de la participación democrática, los cambios de legitimidad y la crisis de la democracia representativa no han sido los esperados.

El interrogante que nos planteamos es cómo caracterizar a esta nueva etapa de gobernabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en términos de ampliación democrática y participación social.

Tanto en los casos de Santa Fe, como en el de Buenos Aires, es evidente que la reestatización ha traído beneficios en términos de mejora de la calidad del servicio, un mayor interés de las empresas en proveer a los sectores marginados y una mayor inversión en infraestructura y ampliación de la red. En Santa Fe, por ejemplo, se diseñó un programa de construcción de 12 acueductos desde el río Paraná para cubrir el abastecimiento de agua para toda la provincia, buscando solucionar el problema de aquellas pequeñas localidades que todavía no tienen servicio y de aquellas cuya calidad de agua subterránea tiene graves problemas por la cantidad de arsénico que contiene.

Sin embargo, en términos de participación ciudadana, la empresa no ha sido diseñada como hubiesen querido las organizaciones sociales de base que impulsaron la reestatización. Sorprendentemente, será un organismo conformado para el modelo privatizador, el que impulsará con mayor ímpetu la participación de los usuarios, el Ente Regulador.

El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS) fue creado a través de la misma Ley N° 11.220 de diciembre de 1994 que fijó el Marco Regulatorio y autorizaba la privatización de la DIPOS. En este sentido, en el caso de la Provincia de Santa Fe, la secuencia de pasos seguido en la conformación del esquema regulatorio en el marco de la privatización fue el recomendado por la bibliografía especializada en cuestiones de regulación (Urbiztondo, Artana, & Navajas, 1998; Vispo, 1999), ya que lo primero que se hizo fue el Marco Regulatorio, por ley y no por decreto, luego se creó el ENRESS y, finalmente, se brindó en concesión el servicio.

En la práctica, el Ente tuvo muchas limitaciones para hacer cumplir el contrato de concesión de la empresa privatizada y aplicar el marco regulatorio, y, al igual que lo ocurrido con otros servicios privatizados, la capacidad para multar a las empresas fue escasa y el proceso de tratamiento de una demanda de un usuario solía ser demasiado lento.

Ahora bien, a partir del 2006 se abre una nueva etapa en relación a la gestión del agua con la recuperación del rol fundamental del Estado como proveedor. La tesis sobre que existe una relación directa entre un modelo de gestión y su modelo de regulación hubiese pronosticado una reformulación del modelo regulatorio, sin embargo ello nunca se cumplió, ya que la Ley 11.220 no fue modificada y el Marco Regulatorio continuó siendo el mismo que durante el período de gestión privada. Las asociaciones de consumidores, desde el año 2006 hasta la fecha, continúan reclamando que se revise la Ley 11.220 y se confeccione una nueva legislación acorde a la nueva etapa. Sin embargo, ninguno de los gobiernos hasta la fecha ha avanzado en su concreción. Es evidente que el nuevo modelo de gestión del agua, el cual retoma el protagonismo del Estado luego del fracaso de las privatizaciones, todavía no ha logrado rediscutir el modelo regulatorio.

La reestatización trajo consigo, también, la discusión sobre qué función, si la hubiera, debía cumplir el Ente Regulador, el cual había sido creado junto, y para, el proceso privatizador. El interrogante surge por la dificultad que implica dirimir la tensión necesaria que debe existir entre el prestador del servicio y el encargado de regular y controlarlo, cuando los dos organismos encargados de hacerlo dependen del mismo Estado.

A partir de diciembre de 2007, fecha en que finalizó el mandato de Horacio Usandizaga, el Ente quedó sin autoridades. Sólo dos directores ocupaban su cargo, los cuales habían sido designados por el Gobernador sin aprobación de la Legislatura, pero como se necesitan tres directores para la mayoría, el Directorio en la práctica no funcionó. El Ente continuó ejerciendo sus tareas cotidianas, pero el Estado no volvió a nombrar otro Directorio, con lo cual no podía efectuar tareas reservadas para los Directores tales como aplicar sanciones, establecer reducciones tarifarias o autorizar nuevas áreas de saneamiento. Recién en el año 2009 la Legislatura aprobó los pliegos de los Directores propuestos por el Gobernador.

El nuevo Directorio tuvo una composición singular ya que ninguno de sus miembros formaba parte del partido de gobierno (Socialismo). Los cuatro Directores propuestos fueron Juan José Giani, Oscar Hugo Pintos, Héctor Domingo Brachetta y Alberto Daniel Muñoz, este último, proveniente de las organizaciones de usuarios que militaron por la reestatización del servicio, fue nombrado Presidente. Un año después se completaría el Directorio con Julio Osvaldo Antonio Blas. Lejos de caer en la inocencia de creer que no colocar directores de su partido se debe a una actitud pluralista por parte del gobierno provincial, lo que se demuestra con esta acción es un claro desinterés por el Ente Regulador, un organismo destinado a desaparecer. Sin embargo, lejos de pasar a un segundo plano, como veremos, el Ente ha tomado una posición activa frente a la empresa estatal, intentando mantener su función regulatoria e incomodando al gobierno en su calidad de prestador del servicio, en especial en lo relacionado a dar información sobre los niveles de

arsénico en algunas poblaciones del interior provincial, pero también en lo referido a convenir aumentos tarifarios.

Es a partir de este tema particular de los aumentos tarifarios en que comienza a desenvolverse la dinámica participativa. A partir del año 2010 comienza un proceso de intento de la empresa de autofinanciarse a través del cobro de tarifas (quita de subsidios y aumentos), sin requerir de los aportes del Estado provincial, aportes que a partir del año siguiente comenzaron a verse reducidos. Sin embargo, para poder aumentar las tarifas la empresa requiere de la aprobación del ENRESS.

Es así que el Ente, sin estar obligado a hacerlo, emitió resoluciones de llamado a audiencias públicas para que “el Organismo (ENRESS) disponga de más información u opinión y así mejorar el proceso de toma de decisiones” (Res 0694/2011 ENRESS), y donde puedan participar “los usuarios de los servicios sanitarios que brinda dicha empresa, las asociaciones de defensa de los derechos de los usuarios y consumidores y todo aquel que manifieste un interés en la provisión de los servicios sanitarios” (Res ENRESS 0354/2013).

La audiencia pública en materia de servicios de agua potable y saneamiento, no está consagrada en ninguna norma legal de la Provincia. El marco legal vigente, la citada Ley 11.220 que fue creada para la etapa privatizadora, no había previsto espacios de participación ciudadana, con lo cual el llamado a audiencia por parte del Ente era algo bastante novedoso.

En este sentido, la audiencia pública es un dispositivo participativo restringido, ya que no sólo no es vinculante y se limita a la cuestión tarifaria, sino que ni siquiera es promovido por la misma empresa proveedora, sino que ésta se ve obligada a aceptarla porque es el Ente Regulador el que debe aprobar el aumento.

Las Entidades de defensa del consumidor criticaron que las primeras audiencias fueron convocadas con poco tiempo, impidiendo la correcta participación de los usuarios. Christian Galindo, planteó que “la audiencia pública no es sólo ir y opinar, hay que estudiar, prepararse e investigar”, sin embargo, reconoció que el Ente Regulador suplió la falencia de la administración provincial (Socolsky, 2011).

El espacio de participación, aunque limitado, cumple un rol de campo de disputa de legitimidades, donde los usuarios aprovechan el espacio para informarse, prepararse para argumentar de manera fehaciente y pueden plantear libremente sus opiniones sobre la gestión del servicio frente a las autoridades del mismo.

Como plantea uno de los Directores del Ente:

“Que un procedimiento no sea vinculante no es óbice para que el tomador de decisión no lo tenga en cuenta, salvo que a priori no quiera hacerlo. Uno de los objetivos de la audiencia pública es que quien va a decidir sobre un tema determinado, previamente tenga que escuchar y mirar a quienes van a ser afectados por dicha decisión” (Muñoz, 2013)

A lo largo de las tres audiencias públicas realizadas por iniciativa del ENRESS, la primera en 2010, la segunda en 2011 y la tercera en 2013, la calidad de las exposiciones, la deliberación y los resultados prácticos fueron mejorando. Como bien plantea Muñoz:

“Las instancias de participación como las Audiencias Públicas no se hacen para informar lo ya decidido ni para permitir la catarsis del usuario sobre el déficit del sistema, sino para interactuar, escucharse

mutuamente y encontrar soluciones superadoras a las propuestas, que recojan parte de los argumentos de cada actor. Si el proceso no permite ganar en información, difusión y compromiso de los protagonistas con las posiciones del otro se transforma en un hecho vacío” (Muñoz, 2013)

Las audiencias, aunque limitadas en su temática permitieron generar cambios efectivos en el servicio. La primera permitió abandonar la tarifa plana y generar un sistema diferenciado según la propiedad y la segunda impuso la necesidad de avanzar hacia el servicio medido y la rehabilitación y mejoras de las instalaciones existentes.

Oscar Pintos, el presidente del Directorio del Ente Regulador de Servicios Sanitarios, explicó por qué para los usuarios las audiencias públicas constituyen una oportunidad. “Desde un punto de vista legal, el ENRESS no tiene obligación de convocar a las audiencias, pero pensamos que es importante que la gente opine. Ojalá que haya hechos propositivos de los usuarios que permitan mejorar el dictamen del ente” (Pintos, 2013)

Christian Galindo (Red Argentina de Consumidores) destacó que en la primera audiencia existió una propuesta de incremento que era muy superior a la que finalmente salió, pero la presión que se ejerció “hizo retroceder la proporción del aumento”. Según Galindo, uno de los beneficios del dispositivo es que antes se tiene que definir toda la documentación relacionada con los temas a tratar. “En este caso, la empresa deberá exhibir los balances, la estructura de costos, entre otra documentación, que en otras oportunidades es un material muy difícil de conseguir” (Socolsky, 2011). Agregó, además, que las audiencias públicas le permiten al ciudadano acceder a funcionarios de alto rango y expresarse libremente, de esa manera, “cuando la autoridad pública decide ir en contra de las propuestas que se llevan adelante, tiene por regla general, fundamentar por qué no practica la propuesta de la audiencia pública” (Socolsky, 2011).

Previo al tercer proceso de audiencias públicas, realizado en el 2013, en el medio de fuertes críticas por la reducción de las inversiones del Estado en el servicio, el Ministro de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, autoridad política del servicio, arquitecto Antonio Ciancio, se mostró aparentemente proclive a participar porque “nos parece oportuno conversar con la ciudadanía” (Ciancio, 2013). Esta sería una actitud esperable, siguiendo el concepto de legitimidad de proximidad (Rosanvallon, 2009), ya que las autoridades políticas responsables de la gestión del agua podrían utilizar el espacio de la audiencia pública para mostrarse cerca del usuario, escuchando sus reclamos. Sin embargo, el Ministro finalmente prefirió no participar en las mismas para no verse expuesto a las críticas y acusó a los participantes de “hacer política”.

Durante las audiencias, especialistas en la temática, así como organismos de consumidores y usuarios hicieron exposiciones bien fundadas donde se demostraba que los aumentos eran injustificados en relación a la calidad del servicio y la reducción de las inversiones del Estado en el sector, así como cuestionaron la idea de que el costo del servicio, que es un derecho humano (como la educación y la salud) deba trasladarse al usuario. Alberto Daniele, Presidente de ASSA había planteado durante la audiencia que el objetivo sería poder cubrir la totalidad de los costos operativos con recursos propios.

Finalmente, el Directorio del ENRESS aprobó el aumento. El voto fue dividido, 3 en favor del aumento y 2 en contra, con lo cual la voz de las organizaciones de usuarios no se vio reflejada en el resultado.

Para el diputado provincial Oscar Urruty, las audiencias terminan siendo solo un ámbito de catarsis de los vecinos, ya que los reclamos no son escuchados ni atendidos, y así se “termina manoseando el tema de la participación, lo que hacemos es deteriorar ese mecanismo de democracia participativa” (Socolsky, 2011).

La resolución final del Enress tuvo repercusiones también al interior del Ente, ya que coincidía con el final del período de 5 años del Directorio y el momento de renovación de sus autoridades. Al respecto, el Diputado opositor Mario Alfredo Lacava fue muy crítico de los directores que aprobaron el aumento y planteó que “el Enress debe actuar como organismo de control, independiente y autónomo del Poder Ejecutivo a quien controla. Debe defender los derechos y reclamos de usuarios y consumidores de Aguas Santafesinas S.A., expresar sus reclamos y no defender las decisiones y los puntos de vista del Gobierno de turno”(Lacava, 2014).

## CONSIDERACIONES FINALES

El agua y el saneamiento fue el mayor exponente de la política neoliberal y de su fracaso, quizás es por ello que también es uno de los sectores donde más se ha avanzado en la recuperación del rol activo del Estado. Sin embargo, el cambio de paradigma en la política del sector pareciera ser más producto de la emergencia por el abandono al que lo habían sometido los capitales privados que una verdadera planificación en base a nuevos principios. Ejemplo de ello es la falta de mecanismos de participación de la ciudadanía en toma de decisiones sobre los fines y valores que debe tener la nueva empresa pública.

En la provincia de Santa Fe, la recuperación de la empresa Aguas Santafesinas S.A. fue un paso importante para mejorar la gestión del servicio, sin embargo, no es suficiente para generar una verdadera democratización de la misma. En este caso, resulta significativo el rol que ha cumplido el Ente Regulador, organismo que a pesar de ser una creación del modelo neoliberal, en el caso de Santa Fe, ha demostrado poder ser un vehículo para incentivar la participación de los usuarios y obligar a la empresa estatal a exponer y justificar sus políticas frente a la ciudadanía.

Sin embargo, la falta de dispositivos permanentes, vinculantes y no restringidos en los temas de competencia, atenta contra las posibilidades reales de ampliación democrática de la gobernabilidad del sector.

No sirve de mucho, en términos de ampliación democrática tener espacios de participación limitados a cuestiones secundarias, sin una verdadera participación en la discusión de los principios que rige la empresa.

Asimismo, la falta de adecuación de la normativa legal al nuevo paradigma estatal, no genera las condiciones suficientes para realizar un cambio sustantivo respecto al modelo privatizador.

La participación desde abajo generada desde las organizaciones de usuarios junto con dispositivos participativos institucionales vinculantes son herramientas necesarias para ampliar los límites de la democracia representativa.

Sin embargo, no se debe perder de vista que el Estado tiene una responsabilidad como garante de los derechos ciudadanos, con lo cual, la participación no debe implicar una desvinculación del Estado, sino una vinculación del Estado con las organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, creemos que las críticas a las democracias restringidas y al control antidemocrático de los servicios de agua, son también el camino para generar concientización de la propiedad comunal de los bienes naturales y de la necesidad de un manejo integral y sustentable del agua, priorizando la necesidad social por sobre los intentos capitalistas de transformarla en una mercancía más.

Resulta necesario no solo la conformación de mecanismos participativos efectivos, sino también una política de concientización de la noción de lo público y de la democracia como forma de vida y no solo como mecanismo electoral. Generar conciencia sobre el carácter público y de bien común del agua, y del ambiente en general, es el camino para construir las condiciones de una participación sustantiva en los servicios. Sin este aspecto, los dispositivos participativos corren el riesgo de convertirse en estructurales formales, pero vacías de contenido.

## BIBLIOGRAFÍA

- Altman, D., 2005. Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y gobierno*, XII(2), 203-232.
- Annunziata, R., 2009a. La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos. Paper presented at the 5° Jornadas de Jóvenes Investigadores, Buenos Aires.
- Annunziata, R., 2009b. La proximidad como vínculo político. Dispositivos participativos y legitimidad democrática en los municipios argentinos de Morón y Rosario. Paper presented at the Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Rio de Janeiro.
- Annunziata, R., 2013a. Democratizar la ciudad. Los presupuestos participativos en Rosario y Morón. *Nueva Sociedad*, 243, 119-130.
- Annunziata, R., 2013b. Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina. *PostData*, 18(2), 247-280.
- Azpiazu, D., Basualdo, E., Abeles, M., Arza, C., Forcinito, K., Pesce, J., & Schorr, M., 2002. El proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas. Buenos Aires: FLACSO.
- Azpiazu, D., Bonofiglio, N., & Nahón, C., 2008. Agua y Energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país. Buenos Aires: FLACSO.
- Bacqué, M.-H., Rey, H., & Sintomer, Y., 2005. *Gestion de Proximité et Démocratie Participative. Une perspective comparative*. Paris: La Découverte.
- Bachrach, P., 1967. *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Blondiaux, L., 2008. *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Seuil: République des idées.
- Cabral, X., 2009. De servicio a bien común: el conflicto por el agua en la ciudad de Córdoba. Breve historización. *Onteiken*, 7, 1-10.
- Castro, J. E., 2002. El retorno del ciudadano: Los inestables territorios de la ciudadanía en América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 1-26.
- Castro, J. E., 2005. Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica. *Cuadernos del CENDES*, 22(59), 1-21.
- Castro, J. E., 2006. Participación y control social en el saneamiento básico.

- Ciancio, A., 2013. El gobierno defenderá el aumento de la tarifa del agua, Diario UNO (21 de mayo).
- Crenzel, E. A., 2004. Tucuman Case Study PRINWASS Project. Oxford: University of Oxford: School of Geography and the Environment.
- Cheresky, I., 2011. Ciudadanía y democracia continua. In I. Cheresky (Ed.), Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina. Buenos Aires: Prometeo.
- de Sousa Santos, B., 2014. ¿Democracia o capitalismo?, Página 12 ( 6 de enero).
- Elías, N., 2009. El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hanf, K., & Jansen, A.-I., 1998. Governance and environmental quality: environmental politics, policy and administration in Western Europe. Harlow: Addison Wesley Longman.
- Kreimann, R., 2013. Los Comités de Agua Potable y Saneamiento y la gestión social de un bien común en Nicaragua. Los casos de los CAPS de El Edén y Chompipe. Agua y Territorio, 2, 34-47.
- Lacabana, M., 2008. Confrontando la Indefensión Social. Mesas técnicas de agua en Venezuela (pp. 1-15). Caracas.
- Lacabana, M., & Cariola, C., 2007. Historia e identidad de las mesas técnicas de agua. Análisis de los procesos de participación. Cuadernos del Cendes, 24(66), 127-130.
- Lacava, M., 2014. Quienes no respetaron las audiencias públicas no pueden continuar en el Enress, NotiFe. Diario digital (11 de febrero). Consultado en [www.notife.com](http://www.notife.com).
- Manin, B., 1999. Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza.
- Muñoz, A., 2013. Audiencias públicas de agua, Rosario 12 (15 de junio).
- Muñoz, A., & Stancich, E., 2005. Condiciones para la sustentabilidad del agua.
- Pesce, J., 2006. La concesión del servicio de agua potable y saneamiento en la provincia Santa Fe. FLACSO.
- Pintos, O., 2013. Tarifas: el Enress convoca a participar de las audiencias, Diario El Litoral (13 de mayo).
- Rodríguez Blanco, M., 2011. Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina. Iconos. Revista de Ciencias Sociales, 40, 89-103.
- Rosanvallon, P., 2007. La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Manantial.
- Rosanvallon, P., 2009. La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad. Buenos Aires. Manantial.
- Roze, J. P., 2002. Chaco, Case Study PRINWASS Project. Oxford: University of Oxford: School of Geography and the Environment.
- Sintomer, Y., & Ganuza, E., 2011. Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa. Paris: Transnational Institute.
- Socolsky, C., 2011. Hubiera sido mejor con tiempo, Rosario 12 (18 de noviembre).
- Swyngedouw, E., Kaika, M., & Castro, E., 2002. Urban Water : A political-ecology perspective. 28, 124-137.
- Talpin, J., 2011. Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions. Colchester: ECPR Press.
- Urbiztondo, S., Artana, D., & Navajas, F., 1998. La autonomía de los nuevos entes reguladores argentinos. Revista Desarrollo Económico, 38, 7-39.
- Vispo, A., 1999. Los entes de regulación. Buenos Aires: Norma.