

PRIMEIRA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL



Inovações e Desafios para a Democratização dos Serviços de Saneamento

“O que significa ‘democratizar’ a gestão e o acesso a serviços públicos de saneamento?”

José Esteban Castro – Universidade de Newcastle, Reino Unido
Coordenador Projeto DESAFIO e Rede WATERLAT

Recife, 25 de fevereiro de 2013

O tema do Projeto DESAFIO

“**Democratización de la gobernabilidad** de los servicios de agua y saneamiento mediante innovaciones socio-técnicas” **Gestión de y acceso** a dichos servicios.

Pero, ¿qué significa “democratización” en este contexto?

¿qué se “democratiza”? ¿quiénes son los actores?

¿qué formas asume la “democratización”? ¿cuáles son sus mecanismos?

¿por qué es importante la “democratización” de los servicios públicos esenciales?

Una crisis de “governabilidad”

- Se reconoce crecientemente que

“La crisis [mundial] del agua es más que nada una crisis de gobernabilidad”

UNESCO, Informe Mundial del Agua 2006: 1

- Pero, ¿qué se entiende por “governabilidad” en este contexto?
 - Contradicciones y divergencias
- La crisis del agua como una expresión de la producción y reproducción de desigualdades sociales estructurales de carácter cualitativo y cuantitativo
 - Desigualdad, injusticia, e indefensión
 - “Gobernabilidad” y “ciudadanía”

Clarificación conceptual

- El uso predominante de conceptos como “**governabilidad**”, “**ciudadanía**”, “**sociedad civil**” (como “**sustentabilidad**”) presupone un entendimiento compartido
- Sin embargo, el significado de dichos conceptos está:
 - Históricamente determinado (países capitalistas centrales)
 - Sujeto a especificidades y particularismos socio-culturales y políticos
 - Por lo tanto debe tenerse cuidado de evitar la aplicación mecánica de estos conceptos a otras realidades históricas
 - ...

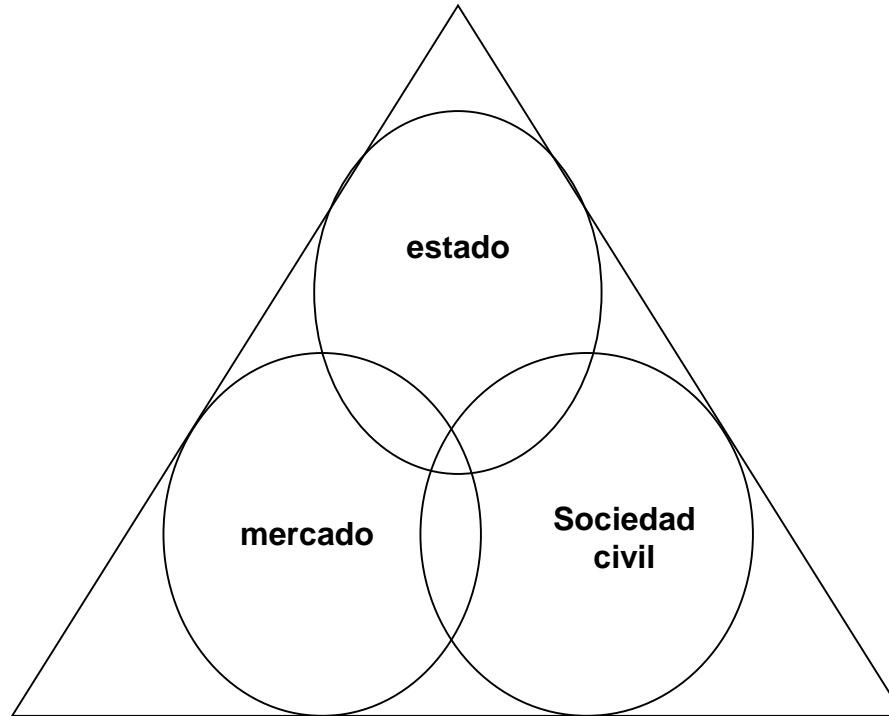
El modelo idealizado de la gobernabilidad

- En la literatura predominante en los debates sobre política pública del agua y sustentabilidad ambiental, la “gobernabilidad” es explicada como una **articulación de regímenes y marcos institucionales de gestión**:
 - Las formas clásicas de autoridad **estatal** (**coordinación jerárquica**, o, como prefieren los críticos del sector público, “command and control”)
 - La **gestión privada** (auto-organización basada en la **libre competencia**)
 - Cooperación en la esfera de la **sociedad civil** (estructurada sobre la base de la **acción voluntaria** y la **reciprocidad**)

(e.g.: UNDP, 1997; Picciotto, 1997; European Commission, 2001)

El modelo idealizado de la gobernabilidad ...

Estado
(coordinación jerárquica)



Adaptado de Picciotto
(1997)

Mercado
(autoorganización
basada en la libre
competencia)

Sociedad civil
(cooperación basada
en la acción voluntaria
y recíproca)

Necesidad de crítica de la versión idealizada de la gobernabilidad ...

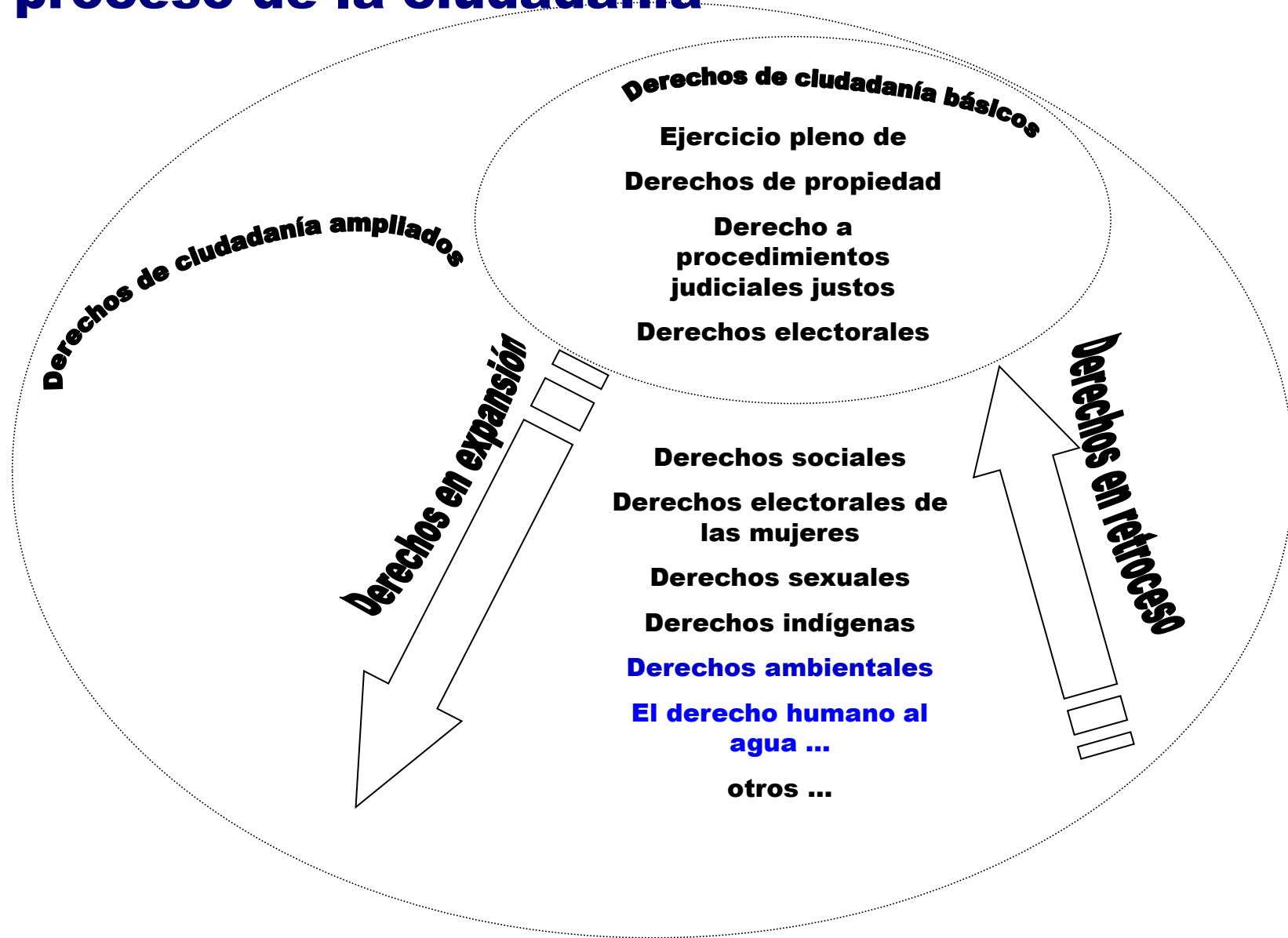
La gobernabilidad tiene que ver con **la acumulación y el ejercicio del poder social**

“Lo central en la gobernabilidad tiene que ver con determinar **qué fines y valores [y qué intereses materiales y de quiénes] deben ser escogidos** y **qué medios** se emplearán para alcanzar dichos fines y valores. Es decir, la gobernabilidad tiene que ver con **determinar la dirección de la unidad social**, trátase de la sociedad, la comunidad, o la organización”

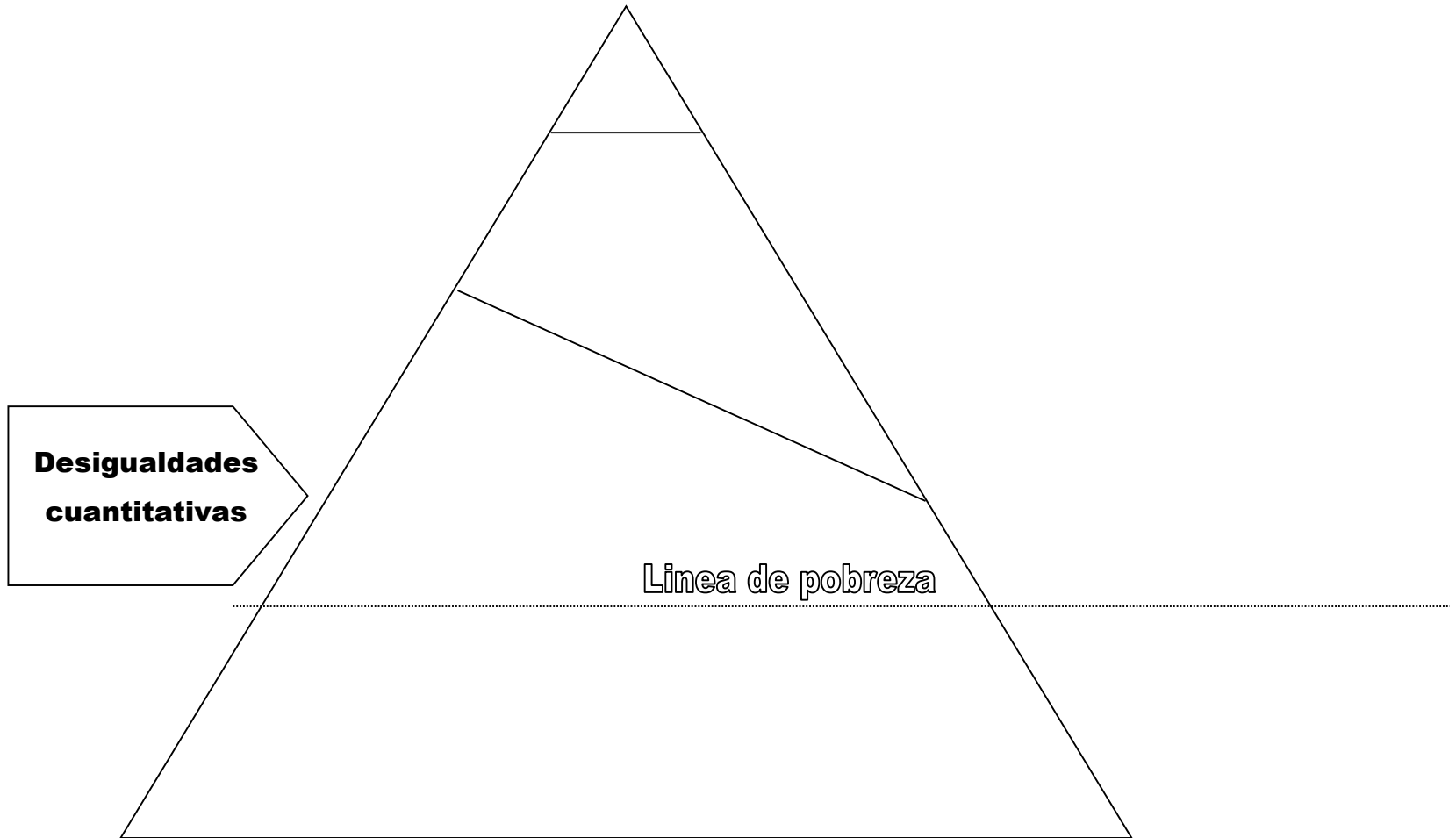
“implica la formación y sustento de los **arreglos de autoridad y poder** dentro de los cuales se toman decisiones y se implementan políticas que involucran a los actores individuales y colectivos”

Hanf and Jansen

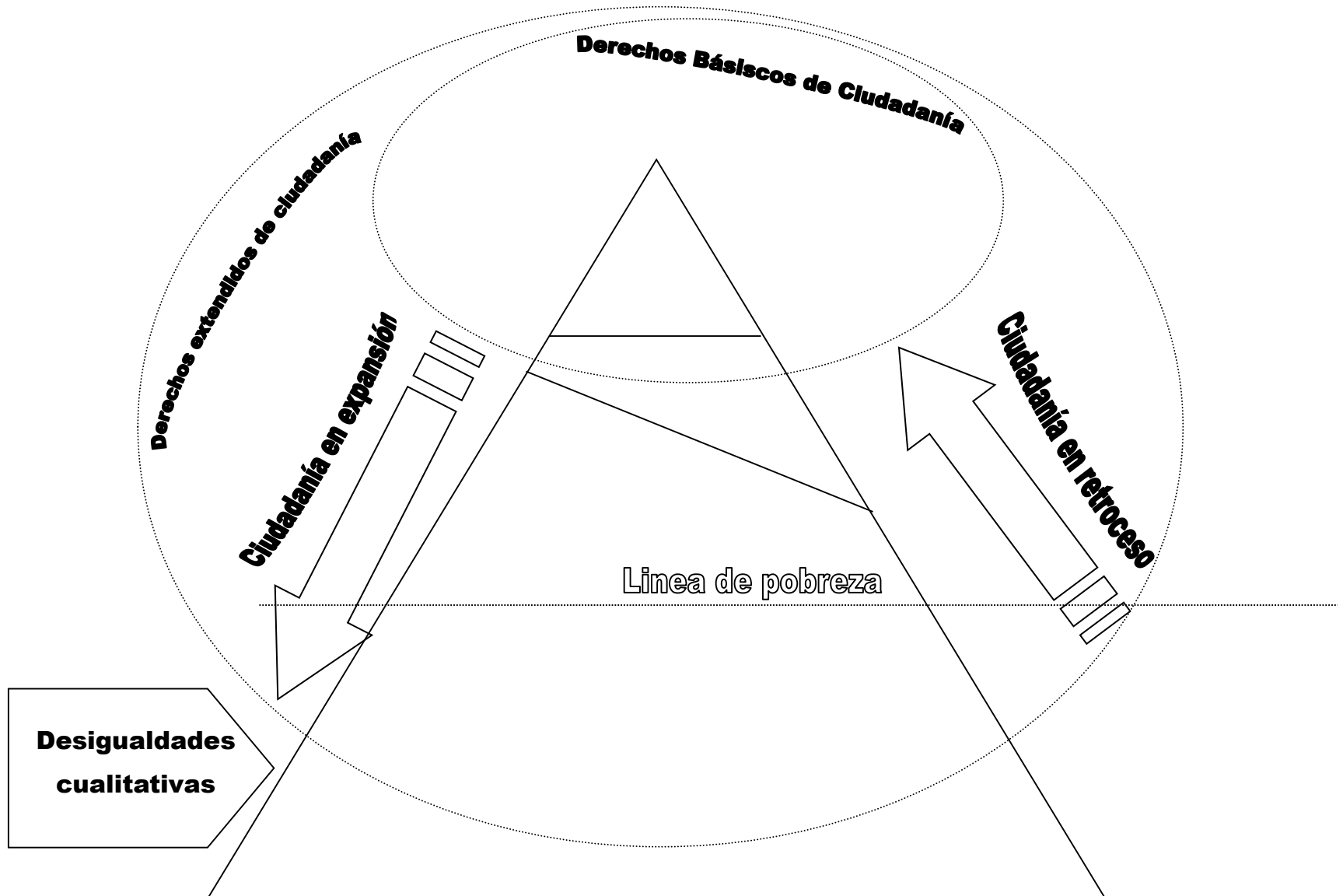
El proceso de la ciudadanía



Desigualdades cuantitativas



Desigualdades cuantitativas vs. ciudadanía substantiva

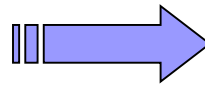


Vínculos entre la ciudadanía y el agua

Derechos de ciudadanía

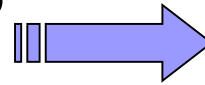
Vínculos con el agua

Derechos civiles (derechos de propiedad, justicia)



Derechos de agua, igualdad y justicia en el acceso

Derechos políticos (ejercicio democrático del poder)



Gobernabilidad democrática del agua y de sus servicios derivados, participación

Derechos sociales (estándares civilizados de bienestar)



Acceso universal a volúmenes y servicios de agua esenciales para la vida

De la ciudadanía formal a la ciudadanía sustantiva

- **Derecho a la información y al consentimiento informado:**
 - Ej.: derecho a la información acerca de **cómo**
 - se realiza la gestión del agua y de los servicios de saneamiento (estándares ambientales, calidad de los servicios, etc.)
 - se gobierna el agua y los servicios de saneamiento (**de qué forma** se gobierna, **quién** gobierna y **para quién**; transparencia de la información que permita el control democrático)
- **Derechos y deberes trans-específicos/temporales**
 - ej. justicia intra- e intergeneracional
 - protección ambiental

“Control social” y ciudadanía substantiva

- “Control social” como expresión de la **ciudadanía substantiva, no meramente formal**
- Presupone la existencia de **mecanismos legales e institucionales** para su ejercicio
- Pero es de **naturaleza fundamentalmente política** (lo político = gobierno y gestión de los intereses comunes (no reductible a la política partidaria))
 - ¿Quién gobierna y gestiona? ¿Qué gobierna y gestiona?
¿Cómo lo hace (qué principios)? ¿Para quién lo hace?

La posibilidad de instaurar “control social” ciudadano democrático es **dependiente** de la **estructura de poder** y de las **tradiciones políticas** prevalecientes

Relación entre estructura de poder / cultura política dominante en la esfera pública y “participación/control social”

Tradiciones políticas	Criterios de participación y “control” social		
	¿Quién participa?	¿En qué tipo de proceso?	Resultado
Liberal representativa	Dominación de elite Expertos Proporcionalidad	Libre mercado de ideas Transparencia	Restricción (sistémica)
Liberal participativa	Inclusión popular	Empoderamiento	Busca evitar la restricción (sistémica)
Discursiva	Inclusión popular	Deliberativa	Busca evitar la restricción prematura, no consensuada
Construccionista	Inclusión popular	Empoderamiento Reconocimiento	Busca evitar la restricción excluyente Expande la comunidad política

Control social: ¿quién? ¿qué? ¿cómo? y ¿para quién?

- **Independientemente del régimen de gobernabilidad (racionalismo administrativo, racionalismo mercantil), tendencia a excluir al ciudadano**
 - Rol del experto/funcionario
 - El ciudadano como beneficiado pasivo

- **Pero el racionalismo mercantil tiende a agravar la exclusión:**
 - El ciudadano es reducido a un mero cliente/consumidor (derechos de consumidor reemplazan derechos de ciudadanía)

- **Formas contra-hegemónicas que intentan dar centralidad al ciudadano**
 - participación en todas las etapas del proceso
 - no meramente acceso a información

Los desafíos en la lucha por la democratización de la gobernabilidad y la gestión del agua

- La desigualdad y la injusticia como raíces y alimentadoras de la confrontación
- El ejemplo empírico del agua extensible a otras cuestiones ambientales y de servicios
 - No reductible al debate público-privado
 - El desafío de integrar los problemas de injusticia ambiental y social
 - Problemas intelectuales y políticos (incluyendo la práctica política)
 - Ej. La tradición productivista en la izquierda que impide/demora la consideración de problemas ambientales
 - Ej. Movimientos ambientalistas vs movimientos por el derecho al agua

Macro-tendencias de las luchas por el agua

- **Luchas por la democratización de la “governabilidad” y gestión del agua**
 - **Luchas “ambientalistas” y “ecocéntricas”**
 - **Protección de cuerpos de agua contra la contaminación o la intervención drástica sobre los ecosistemas**
 - **Reivindicaciones sociales**
 - por impactos de grandes obras de infraestructura hidráulica
 - por falta de protección contra peligros relacionados con el agua (secas, cheias, etc.)
 - **Luchas por la defensa**
 - **del agua como bien común**
 - **y de los servicios básicos del agua (e.g. saneamiento) como bienes públicos**
 - rechazo de la mercantilización, comercialización y “privatización” del agua para usos humanos esenciales y defensa del sector público
 - recuperación de la ética del servicio público eficiente
 - control social democrático sobre actores públicos y privados
- **del “derecho humano” al agua**

Las principales dimensiones de la lucha

- **La diferenciación es analítica, y en la práctica las dimensiones se encuentran interrelacionadas**
 - **Dimensión físico-natural (el “recurso”)**
 - **Dimensión técnico-administrativa (la gestión)**
 - **Dimensión socio-económica (el acceso)**
 - **Dimensión política (ciudadanía y gobernabilidad)**
 - **Dimensión científico-intelectual (producción de conocimiento)**

La social como confrontación

- Lo “social” es producido a partir de una confrontación fundamental entre **proyectos rivales de la especie humana**
 - valores, principios, metas y fines diferentes, a veces incluso incompatibles
- ¿**Cuáles** son los valores y principios que estructuran nuestra relación con el agua, y en general con la naturaleza?
- ¿**Cómo** se expresan estos principios y valores en los procesos sociales, políticos y culturales que caracterizan las relaciones de los seres humanos con el agua?
- ¿**Cómo** se expresan dichos principios y valores en los planos institucional, de políticas públicas, y de gestión de los servicios esenciales?

Procesos políticos y confrontación

- Ejemplos de confrontaciones recurrentes entre proyectos políticos rivales:
 - la **falta de consenso** en la comunidad internacional acerca de
 - la **insustentabilidad** del modelo de desarrollo
 - la **existencia de un derecho universal a los servicios básicos de saneamiento** como parte de los derechos humanos
 - el **rol de los sectores público y privado** en la provisión de servicios de agua y saneamiento
 - la necesidad de implementar el **Principio de Precaución** en la gestión del agua

Ejemplificaciones ...

- **El dilema de los servicios básicos de saneamiento:**
 - ¿son un bien público o un bien económico?
 - ¿son un derecho humano?
 - ¿cuál es el rol del estado en su provisión?
 - ¿cuál es el rol del sector privado?
 - ¿cuál es el rol de los ciudadanos? ¿participan como ciudadanos (con derechos) o como meros consumidores de una mercadería?

Las dimensiones estratégicas de la lucha por una democracia sustantiva en relación al agua

■ Dimensión científico-intelectual

- Rol del conocimiento científico sobre el agua y sus interfaces (por ejemplo, con la salud pública), que por necesidad debe ser interdisciplinario
- Esclarecimiento conceptual, confrontación de mitos

■ Dimensión político-institucional

- lo “Político” **no se reduce** a lo político partidario o a la política electoral
 - lo Político como el **espacio de los asuntos públicos, comunes**
 - el **ejercicio del poder** que caracteriza lo Político **no se reduce a su momento legal-institucional**
- **Gobernabilidad democrática y ejercicio sustantivo de la ciudadanía en relación al agua**

Proposiciones para el debate

- **La gobernabilidad democrática presupone formas de “control social” fundadas en la ciudadanía substantiva**
- **Los procesos sociales y políticos hegemónicos tienden a reducir y limitar el espacio de la ciudadanía sustantiva y, consecuentemente, de la participación social**
- **El campo de la gestión de servicios públicos es a la vez escenario y reflejo de las luchas sociales y políticas por la democratización substantiva de la sociedad**

Proposiciones para el debate

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