ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	**INTRODUCCIÓN A LA VERSIÓN ORIGINAL EN PORTUGUÉS**
Autor(es)	José Esteban Castro Léo Heller Maria da Piedade Morais
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350486introport

Título do livro	**El Derecho al agua como política pública en América Latina: una exploración teórica**
Organizadores(as)	José Esteban Castro Léo Heller Maria da Piedade Morais Alex Ricardo Caldera Ortega
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350486
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350486

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

INTRODUCCIÓN A LA VERSIÓN ORIGINAL EN PORTUGUÉS

José Esteban Castro[1]
Léo Heller[2]
Maria da Piedade Morais[3]

En este libro[4] exploramos la relación entre la lucha por el derecho al agua, en algunas de sus muchas dimensiones y expresiones concretas, y las políticas públicas dirigidas a implementar ese derecho en América Latina en las últimas dos décadas. La desigualdad y la injusticia que caracterizan a la región latinoamericana suelen encontrar una de sus formas más agudas en las condiciones de acceso a los elementos y servicios esenciales para la vida, notoriamente el acceso al agua para consumo humano y sus servicios relacionados. Esta problemática es más frecuente y más compleja, como podría esperarse, en las áreas semi-áridas y desérticas, pero también se hace presente en regiones más favorecidas en términos hidrológicos: la relación entre disponibilidad natural de agua y satisfacción de las necesidades vitales de la población no es de ninguna manera mecánica o directa. Por lo contrario, con frecuencia encontramos que la desigualdad y la injusticia en el acceso al agua y sus servicios básicos, o en la protección contra los peligros para la vida derivados del agua, son más graves en áreas donde la disponibilidad del recurso es adecuada o incluso abundante, como ocurre en el sur de México, en las extensiones amazónicas, o en las márgenes de los grandes ríos latinoamericanos.

Desde mediados de la década de 1980, la mayoría de los países de la región latinoamericana se involucraron en la implementación de una serie de políticas públicas en el sector del agua orientadas fundamentalmente por la premisa de que los estados deberían transferir la responsabilidad del gobierno y la gestión del agua y sus servicios a otros actores, como empresas privadas, en el caso de servicios urbanos de agua y saneamiento, o a los usuarios, en el caso de sistemas de riego, para dar solamente dos ejemplos notorios. Estas políticas, genéricamente denominadas en la literatura como "neoliberales" por su énfasis en reorganizar casi todos los aspectos de la sociedad en torno a principios mercantiles, incluyeron diversas iniciativas concretas como la descentralización administrativa (sin una

1. Profesor emérito de la Universidad de Newcastle, Reino Unido; y coordinador de la Red Waterlat-Gobacit.
2. Instituto René Rachou de la Fundación Oswaldo Cruz (IRR/Fiocruz-Minas Gerais).
3. Instituto de Investigación Económica Aplicada (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea), Brasil.
4. Debemos mencionar aquí a nuestro querido colega y amigo Dênis Antônio Mendonça Bernardes, de la Universidad Federal de Pernambuco, Brasil, coautor del capítulo 3, quien lamentablemente falleció el 1 de septiembre de 2012 y no pudo ver la finalización de este proyecto editorial.

correspondiente descentralización de recursos), la privatización de empresas públicas, o la transferencia de responsabilidad por la gestión de los servicios básicos a los propios usuarios. Estos procesos han tenido resultados e impactos variados, pero una de las tendencias más notables que se pueden registrar ha sido la emergencia, proliferación y agudizamiento de los conflictos sociales relacionados con el agua, que con frecuencia han generado procesos de lucha por parte de las poblaciones afectadas. En esta colección examinamos algunos ejemplos de las contradicciones, los conflictos y las confrontaciones conectadas con estos procesos, poniendo énfasis en el tema del derecho al agua y su relación con las políticas públicas implementadas en algunos países de la región.

Algunos casos latinoamericanos han sido extensamente estudiados en la literatura, entre otras cuestiones debido a que alcanzaron notoriedad por el elevado tono de las confrontaciones de las resonadas Guerras del Agua en Cochabamba (1999-2000) y en La Paz-El Alto (2005-2006), Bolivia, contribuyeron a la debacle del régimen político neoliberal que gobernaba el país en aquel momento. Otros casos, como el chileno, constituyen ejemplos extremos de la aplicación de la agenda neoliberal en el campo del agua, por ejemplo, propiciando la propiedad privada de cuerpos de agua (ríos, lagos, acuíferos etc.) en una escala inigualada a nivel internacional. Hemos tratado estos y otros casos en el marco de colecciones publicadas previamente (Castro y Lacabana, 2005; Castro y Ruiz, 2009).Como explicamos en mayor detalle en los próximos párrafos, este libro pone énfasis en la situación de Brasil, país al que dedicamos 6 de los 13 capítulos, pero se incluyen también ejemplos de Argentina, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela. Los diferentes capítulos cubren un amplio rango de escalas y situaciones relacionadas con la implementación de políticas públicas orientadas a promover y garantizar el derecho al agua. Por ejemplo, hemos incluido un estudio sobre las campañas ciudadanas realizadas a nivel nacional para rechazar la privatización y defender el carácter público de los servicios de agua y saneamiento en Uruguay, y dos trabajos comparativos a nivel regional/provincial: el primero busca contrastar las formas de movilización ciudadana frente a la contaminación del agua y el funcionamiento de las políticas públicas e instituciones relevantes al tema en las provincias de Córdoba y Río Negro, Argentina; el segundo compara las relaciones de poder que se entablan en el gobierno y la gestión de acuíferos estratégicos que se encuentran sometidos a niveles insustentables de abstracción en los estados mexicanos de Aguascalientes y Guanajuato. Otros artículos se concentran en el área rural y en la periferia urbana para estudiar el impacto de la implementación de políticas públicas nacionales que buscan garantizar el derecho al agua: estos trabajos incluyen un examen de los conflictos por los derechos de agua que surgen en pequeñas comunidades rurales en la isla de Amantaní, Perú, una exploración de las oportunidades y desafíos que confrontan las formas comunitarias de gestión del agua en Nicaragua, y un análisis de la emergencia de formas de gestión

comunitaria en los barrios periféricos de Caracas en Venezuela. En el caso de Brasil se cubren varios aspectos cruciales de la política pública orientada a garantizar el derecho humano al agua. Uno de los capítulos presenta un análisis de la relación entre la política tarifaria de los servicios de agua y saneamiento y la justicia social y ambiental. Otros trabajos abordan el impacto de la privatización de los servicios y del racionamiento sistemático y de largo plazo, que afectan a la población más pobre, y sobre los procesos de segregación y desigualdad social, analizando experiencias de grandes áreas metropolitanas del país como Río de Janeiro y Recife. Finalmente, otros dos trabajos abordan, respectivamente, la mercantilización del agua para consumo humano mediante la expansión a gran escala de la venta de agua embotellada por parte de la empresa pública Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), en el estado de Minas Gerais, y una evaluación de la política nacional que promueve la construcción de un millón de cisternas para la captación de agua de lluvia en las regiones semi-áridas del interior de Brasil.

El propósito de la colección es el de contribuir a extender nuestra base de conocimientos, indagando las contradicciones, avances y retrocesos, así como también las posibilidades, que se experimentan en la implementación de políticas públicas que, al menos nominalmente, se proponen garantizar el ejercicio al derecho al agua en América Latina. En este sentido, desde comienzos del siglo XXI, con la llegada al poder en diversas partes de la región, especialmente en Sudamérica, de actores de corte progresista, incluso algunos claramente ubicados en la izquierda del espectro político, se registró un notorio avance en el campo de las políticas públicas orientadas a promover y garantizar el así llamado derecho al agua. Este movimiento tuvo un claro vuelco con la incorporación del derecho al agua en las constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009), y posteriormente con el reconocimiento de este derecho por parte de las Naciones Unidas en julio de 2010.Posteriormente, otros países de la región también han incorporado el reconocimiento del derecho humano al agua en sus constituciones o en la legislación relevante al tema. Sin embargo, el tema del derecho al agua se ha convertido en un tema espinoso, incluso en el debate nacional de los países que han estado al frente de la iniciativa, como Bolivia y Ecuador. Si bien por razones de espacio no podemos profundizar sobre las particularidades del debate en esta *Introducción*, los artículos en nuestro libro examinan las implicaciones que trae consigo la noción del derecho humano al agua para el diseño e implementación de políticas públicas en el terreno. Hemos incluido además un capítulo introductorio sobre el tema en el contexto internacional.

El capítulo 1, *Demasiado familiar para ignorarlo, demasiado nuevo para reconocerlo: la situación del derecho humano al agua en un nivel global*, está a cargo de Takele Bulto, quien desarrolla una discusión sobre las controversias y contradicciones que caracterizaron el debate internacional que finalmente

condujo a la aprobación del "derecho humano al agua" por parte de las Naciones Unidas en julio de 2010. El autor afirma que "quizá ningún otro derecho del catálogo internacional de los derechos socioeconómicos ha tenido un estatus y una base normativa tan discutida como la del derecho humano al agua". Este argumento es compatible con el hecho de que más de 40 países se abstuvieron de votar en favor de la aprobación de ese derecho como parte constitutiva de la Carta de las Naciones Unidas, lo que es un claro indicador de la existencia de profundos desacuerdos sobre el tema a nivel internacional. Este capítulo brinda un análisis comprehensivo del marco normativo del derecho humano al agua en el plano internacional, a partir del cual concluye que "el derecho humano al agua es un derecho independiente, cuya base legal se asienta en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR) y en los regímenes internacionales del derecho de aguas y del derecho ambiental". Bulto provee de esta forma un fuerte argumento a favor de la consolidación de este derecho en el plano legal-normativo, que permite contextualizar las discusiones que se presentan en los demás capítulos. Sin lugar a duda, a pesar de su complejidad, los aspectos legal-normativos constituyen solamente una de las dimensiones de un amplio espectro de factores que deben considerarse en este debate, un hecho que queda manifiesto de distintas formas en los siguientes capítulos.

El capítulo 2, titulado *¿Qué es lo que puede el agua? Límites y posibilidades de las prácticas políticas para el acceso y defensa del agua como derecho*, está a cargo de Cecilia Carrizo y Mauricio Berger. Los autores adoptan una postura crítica de los modelos pluralistas de análisis de políticas públicas y parten de asumir al estado democrático de derecho como una estructura institucional compleja, que tiene responsabilidad por las decisiones colectivas vinculantes y posee competencias legales para la regulación y control del uso de los bienes comunes. En esa perspectiva, el capítulo explora los casos de las provincias de Córdoba y Río Negro en Argentina, donde se registran importantes procesos de lucha ciudadana contra el impacto de la contaminación del agua sobre las condiciones de vida de las poblaciones. Se trata de procesos de lucha en los cuales las estructuras estatales, a distintos niveles, se ven severamente cuestionadas, entre otras razones debido a la fragilidad de los mecanismos regulatorios y legales que deberían garantizar las condiciones del ejercicio al derecho al agua. Entre otras conclusiones, los autores plantean que "la estructura del estado de derecho democrático, como institucionalidad fundada para el reconocimiento y garantía de los derechos, en este caso al agua, la salud y el ambiente, se encuentra cuestionada y necesita innovaciones institucionales que actualicen el poder público para constituir garantías efectivas". Esas innovaciones, postulan, deberían orientarse al desarrollo de una institucionalidad alternativa, con

"nuevos canales de comunicación y representación de la ciudadanía […] para que el reconocimiento y garantía del derecho al agua sea una política pública sostenida por los poderes públicos y por una ciudadanía activa".

Hermelinda Maria Rocha Ferreira, Alexandre Sávio Pereira Ramos y Dênis Antônio Mendonça Bernardes (*in memoriam*) abordan el tema de *La política de racionamiento de agua en la ciudad de Recife, Brasil: impactos y desigualdades en los asentamientos precarios* en el capítulo 3. El capítulo examina el proceso de desigualdad social en el acceso al servicio de abastecimiento de agua en Recife y sus implicaciones para la implementación del "derecho al agua" como política pública. Los autores enfatizan que la ciudad de Recife ha estado sujeta a un régimen de racionamiento de la provisión de agua desde el año 1983, un régimen que es más intenso en las áreas de asentamientos precarios en los que reside una proporción importante de la población. El capítulo presenta resultados de investigaciones realizadas por los autores sobre el tema y analiza el problema desde la perspectiva de los usuarios-ciudadanos afectados. La principal conclusión revela que el sistema de abastecimiento de agua contribuye a reproducir las condiciones de desigualdad social en la ciudad de Recife, exponiendo a los sectores más carentes de la población a situaciones de vulnerabilidad social. Inclusive, el racionamiento no afecta igualmente a todos los sectores de la ciudad, y más bien su lógica está íntimamente relacionada con las condiciones de desigualdad social estructural que son una característica distintiva de la ciudad. Los autores concluyen que "después de treinta años de racionamiento de agua de forma ininterrumpida, parte del contingente de los actuales usuarios del municipio integra la 'generación del racionamiento'. A esta generación pertenece también gran parte de los técnicos que actúan en el área. Ambos actores, si no satisfechos, han asimilado dinámicas que tienden a consolidar en la práctica una relación cotidiana con la intermitencia". Por lo tanto, las posibles soluciones al problema de la desigualdad en el acceso a los servicios de saneamiento demandarían que la comunidad afectada se asuma "como sujeto de derecho" y que las autoridades asuman "el papel del Estado en garantizar la satisfacción de las necesidades básicas con calidad para toda la población".

En el capítulo 4, Maria Angélica Maciel Costa y Antônio Augusto Rossotto Ioris titularon su trabajo *Hasta la última gota: complejidad hidrosocial y ecología política del agua en la Bajada Fluminense, Río de Janeiro, Brasil*. Los autores utilizan el concepto de justicia ambiental, desde la perspectiva de la ecología política, para analizar los resultados de una investigación sobre las deficiencias de infraestructura y operacionales que afectan a la provisión de servicios de agua en las zonas precarias de Río de Janeiro. El capítulo argumenta que las desigualdades e injusticias resultantes que afectan a los sectores más empobrecidos son "parte de un legado histórico y político de discriminación, abandono y explotación que

se refleja en la construcción, simbólica y material, de un espacio marginalizado y de persistente marginalización". El trabajo da centralidad al papel de las políticas públicas, de la gestión del agua y de los "compromisos gubernamentales" en el combate a la injusticia ambiental y en la promoción de la inserción social de la población marginalizada. Desde esta perspectiva, los autores argumentan que la problemática de la desigualdad en el acceso al agua en la Bajada Fluminense "constituye un claro ejemplo de inserción del agua en procesos de control político y circulación de capital mediados por disputas ambientales".

El capítulo 5, escrito por Susana Orellana Gaviría, lleva por título *Compartiendo el agua: conflictos (micro) políticos en el acceso y distribución del agua – el caso de la isla de Amantaní, Lago Titicaca, Perú*. El capítulo presenta el caso del Programa Agua Para Todos implementado por el presidente Alan García (2006-2011) a nivel nacional. La autora aplica un estudio etnográfico de la situación experimentada en la isla de Amantaní, en la sección peruana del Lago Titicaca, para analizar el impacto de una política pública lanzada desde el gobierno nacional en una situación concreta, en la que preexisten instituciones formales e informales de propiedad, gobierno y gestión del agua, que presentan enormes obstáculos a la implementación. El capítulo argumenta que la política pública implementada desde el Estado, en principio con el loable objetivo de democratizar el acceso al agua, puso en marcha una dinámica de confrontación entre tres "órdenes legales" de propiedad, control y gestión del agua rivales, que coexisten en el territorio. Estos tres órdenes legales serían el del Estado, el de la comunidad campesina y el de las formas individualistas de posesión de la tierra y el agua. Mediante la implementación de políticas públicas como Agua para Todos, el orden estatal irrumpió en el plano local, en el cual coexisten previamente los órdenes campesino e individualista, generando dinámicas de confrontación que conllevan la creación de "nuevos mapas de distribución del agua" que no responden precisamente a los objetivos enunciados en la política pública. El capítulo provee una excelente ejemplificación de los desafíos que se presentan cuando se busca implementar una política pública desde el gobierno central que entra en contradicción con las formas socioculturales y políticas pre-existentes en el territorio a nivel local.

Cristiane Fonseca Hübner examina el tema de la *Privatización de los servicios de agua y saneamiento: injusticia socioambiental y nuevas formas de segregación – el caso del morro Boa Vista en Arraial do Cabo, Brasil* en el capítulo 6. El trabajo parte del concepto de justicia socioambiental para evaluar el impacto de la decisión de transferir la gestión de los servicios de agua y saneamiento en el municipio de Arraial do Cabo (Río de Janeiro) a la empresa privada Prolagos S.A., un proceso que tuvo lugar en el marco de la política neoliberal de privatizaciones implementada en Brasil durante la década de 1990. En el inicio de la concesión privada, el principal accionista de Prolagos fue Águas de Portugal (ADP), una

empresa pública que en ese período también competía en el mercado internacional de las privatizaciones de empresas de agua y saneamiento. La privatización no tuvo los resultados esperados por parte del inversor portugués y ADP decidió abandonar la concesión en el año 2006. En el año 2007 Prolagos fue transferida a un nuevo concesionario, Águas Guariroba Ambiental (grupo Cibe). El trabajo analiza el desempeño del operador privado, fundamentalmente en relación con los servicios que se prestan a las poblaciones vulnerables, dado que uno de los objetivos explícitos de la concesión era ampliar la cobertura a estos sectores. El estudio verificó que, en términos cuantitativos, la concesionaria extendió la cobertura hacia áreas que no eran atendidas por la empresa pública provincial Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Río de Janeiro (Cedae). Sin embargo, el análisis de la calidad de los servicios prestados condujo a una de las principales conclusiones del estudio: que "el sector privado provee servicios de menor calidad a las comunidades carentes, comparadas con las de mayor poder adquisitivo", y que "las redes de infraestructura, aparentemente generalizadas, y los servicios, aparentemente universalizados, enmascaran nuevas formas de desigualdad social".

En el capítulo 7 Alex Ricardo Caldera Ortega toca la temática de *Redes de política y diseño de estrategias para superar la crisis del agua: los casos de los acuíferos del Valle de León, Guanajuato y del Valle de Aguascalientes*. El autor revisa las contradicciones entre proyectos políticos rivales y sus implicaciones para las políticas públicas, en relación con la gestión de los acuíferos de los valles de Aguascalientes y de Léon, Guanajuato, en México. En ambos casos, los acuíferos han sido severamente afectados por la sobreexplotación mientras que las disputas políticas tienden a centrarse en las medidas necesarias para el control del uso y la conservación del agua. El capítulo postula que existe una confrontación entre dos proyectos políticos y visiones de gestión del agua subterránea rivales: por un lado, una posición dominante que considera al agua como un bien fundamentalmente económico y, por otro, una posición emergente y en la práctica marginal que considera el acceso al agua como un derecho humano. El trabajo se funda en el análisis de redes de política pública con el objetivo de resaltar las relaciones que se entablan entre actores públicos y privados en el contexto de determinados marcos institucionales, característicos de las regiones estudiadas. El autor argumenta que, en perspectiva histórica, el balance indica que el poder decisorio es retenido exitosamente por los actores sociales que concentran el uso del agua, lo que lleva a cuestionar la capacidad del Estado para implementar políticas públicas centradas en el abatimiento de la desigualdad en el acceso y en garantizar una gestión democrática del recurso.

Ana Domínguez, Marcel Achkar y Gabriela Fernández son los autores del capítulo 8, que trata el tema de *Las estrategias de la ciudadanía frente a los procesos de privatizacion del agua: logros y desafíos en Uruguay*. El trabajo

revisita uno de los casos más discutidos en la literatura reciente: la lucha contra la privatización del agua en Uruguay. El capítulo resalta la emergencia de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV), un actor que jugaría un papel central en los procesos de lucha por la defensa del agua como un bien público hasta la fecha de escribirse este trabajo. La CNDAV tuvo un rol de liderazgo en la movilización social que logró concretar la reforma constitucional del año 2004 con el apoyo del 65% de los votantes, así como también la aprobación por unanimidad en el parlamento uruguayo de una Ley de Política Nacional de Agua en noviembre del 2009.Los autores exploran los procesos de lucha que condujeron a la incorporación de la prohibición de privatizar el agua en la Constitución Nacional, tras el éxito logrado en el plebiscito del año 2004, una decisión que transformó a Uruguay en el primer país en declarar constitucionalmente el acceso al agua como un derecho fundamental. Los autores nos brindan un balance de logros, aciertos, derrotas y desafíos que confronta el país en relación con el ejercicio efectivo de dicho derecho.

En el capítulo 9, Ana Lucia Britto examina la relación entre *Tarifas sociales, justicia social y justicia ambiental en el acceso a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en Brasil*. El trabajo argumenta que es posible caracterizar a la situación de los servicios de agua y saneamiento en Brasil a partir de dos procesos: por una parte, que "la permanencia de las desigualdades de acceso, alcanza a los grupos más vulnerables" y, por otra parte, "el surgimiento de nuevas desigualdades sociales en el acceso a los servicios de saneamiento, generadas tanto por el impacto diferenciado de los costos de los servicios sobre la renta familiar, como por la calidad de los servicios directamente asociados a las áreas más valorizadas y privilegiadas de las ciudades". Especialmente, la autora destaca que "tener las redes en su barrio no significa para el morador de baja renta tener acceso de calidad a los servicios". Esto acontece porque una parte importante de la población no tiene condiciones de pagar por el costo de los servicios y, por lo tanto, dependen de formas irregulares, frecuentemente clandestinas e inseguras, de acceso al agua. A pesar de que el gobierno brasilero haya implementado políticas específicamente dirigidas a resolver ese problema, como la introducción de las tarifas sociales, que son el objeto del capítulo, la autora concluye que "las políticas de tarifas sociales existentes todavía se muestran, en la mayor parte de los casos, insuficientes, tanto para garantizar la universalización del acceso a los servicios de saneamiento ambiental, como para viabilizar la equidad y la justicia social en su prestación". La principal razón que da la autora para sustentar el argumento es que "las tarifas sociales, que buscan garantizar el derecho de ciudadanía, no escapan a la lógica del agua como mercancía", lo que constituye uno de los desafíos principales para el reconocimiento, en la práctica, del acceso al agua como un derecho humano en Brasil.

El capítulo 10, *Elementos para una evaluación crítica del programa Un Millón de Cisternas Rurales - P1MC en Brasil*, escrito por Uende Aparecida Figueiredo Gomes, Priscilla Cordeiro de Miranda, João Luiz Pena, Cidoval Morais de Sousa y Beatriz Susana Ovruski de Ceballos, integra los resultados de dos proyectos de investigación. Los autores presentan una evaluación del programa federal del gobierno brasilero para dotar de cisternas para la recolección de agua de lluvia a un millón de familias en las regiones semiáridas del país, denominado 1 Millón de Cisternas Rurales (P1MC). El capítulo presenta una serie de evidencias que permiten visualizar algunos de los logros de la política, particularmente en relación con el empoderamiento de poblaciones rurales y el fomento de un cierto grado de autonomía, así como también los enormes obstáculos y contradicciones que caracterizan la implementación de políticas de alcance masivo sobre grandes extensiones territoriales. Por una parte, la investigación verificó que en principio el programa parecía estar cumpliendo sus objetivos tecnológicos y que la población en general tenía una evaluación positiva de su implementación. Sin embargo, los autores concluyen que es necesario profundizar el debate en vista de una serie de cuestiones preocupantes que han sido detectadas. En particular, argumentan que "la implantación del P1MC, particularmente en las áreas estudiadas, descuidó la participación y el modelo de transferencia tecnológica, por su naturaleza unidireccional, no tuvo en cuenta los saberes técnicos y los valores locales". Entre otros problemas, esto habría resultado en "baja apropiación, particularmente de los cuidados vinculados a la calidad del agua y bajo nivel de compromiso con los principios del proyecto y su espíritu transformador". Aún más, el P1MC no habría contribuido a generar entre los beneficiarios "la comprensión del agua lejos de la idea del bien común y como instrumento de ciudadanía", porque "el programa es un logro de la asistencia pública, y no una conquista ciudadana".

Rosibel Kreimann es la autora del capítulo 11, que trata el tema de *Caps: por el agua, con la comunidad – los comités de agua potable y saneamiento y la gestión social de un bien común en Nicaragua*. Kreimann explora el caso particular de los Comités de Agua Potable y Saneamiento (Caps), una forma de gestión comunitaria del agua ampliamente extendida en Centroamérica. Los Caps, y otros sistemas similares, son frecuentemente instituciones locales autónomas, y su existencia se remonta en muchos casos a las décadas de 1960 y 1970. Particularmente en áreas rurales, los Caps han sido instrumentos fundamentales para resolver el problema del acceso al agua de las poblaciones no atendidas. El artículo examina las relaciones complejas y contradictorias que se establecen cuando los Caps, organismos históricamente autónomos o semi-autónomos con respecto a los poderes públicos, pasan a ser objeto de políticas públicas nominalmente orientadas a su fortalecimiento y consolidación como actores claves en la implementación del derecho al agua. Un hallazgo importante del estudio es que las políticas neoliberales implementadas

en Nicaragua durante la década de 1990 habrían tenido el efecto de inducir en las empresas públicas de saneamiento la adopción de una visión mercantilista de la provisión de servicios, contraria a la visión de estos como bienes públicos o como un derecho ciudadano. En consecuencia, las empresas públicas habrían "priorizado las zonas urbanas donde la retribución económica por el 'servicio' es más rentable" y abandonado las áreas rurales, lo cual "parece haber dejado un espacio que ha permitido la emergencia de formas autónomas de organización del acceso al agua, como son los Caps a nivel comunitario". Sin embargo, en el contexto en el que actúan los Caps se presentan obstáculos muy importantes, ya que sus objetivos entran en frecuente conflicto con la política pública del Estado: los Caps requieren la presencia y la inversión pública estatal, pero preservando su autonomía de organizaciones comunitarias, mientras que el gobierno nacional "prioriza la ejecución de acciones a través de mecanismos verticales" a cargo de actores vinculados al poder político.

El capítulo 12 se titula *Acceso social al agua y políticas públicas: el caso de las Mesas Técnicas de Agua en Venezuela*, y está a cargo de Miguel Lacabana. El autor examina el surgimiento de las Mesas Técnicas de Agua (MTAs) en Venezuela como organizaciones comunitarias autónomas dirigidas a resolver los problemas de falta de acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento. Según el autor, en años recientes las mesas han "adquirido una importancia fundamental para solucionar el acceso a este servicio en los sectores populares a la vez que se han convertido en una instancia de participación y gestión que ha ido generando una nueva institucionalidad con gran protagonismo de estos sectores". En particular, la emergencia de las mesas y otras instituciones de base comunitaria similares han promovido la profundización de formas de autonomía y construcción de ciudadanía en los sectores populares, contribuyendo a su constitución en sujetos políticos y en general a una beneficiosa politización de las cuestiones sociales. Estos procesos fueron fuertemente impulsados a partir de la nueva Constitución Nacional adoptada en 1999 y, especialmente, a partir de la implementación de políticas públicas orientadas a promover la inclusión social a partir de 2003. Estos procesos a nivel nacional contribuyeron a "la revalorización de los hábitats populares, la reconstrucción positiva de las identidades populares, la ruptura de las fronteras urbanas simbólicas, y el fortalecimiento del papel del Estado [en la] ampliación del ámbito público". Sin embargo, el capítulo alerta sobre algunos procesos y mecanismos que ponen en peligro el proceso de democratización inicial encarnado por el desarrollo de las MTAs. Los resultados de investigación mueven al autor a señalar que, a pesar de su enorme potencial transformador, en muchos casos las MTAs se transformaron en meros espacios administrativos y de "contención del conflicto social", lo que dista mucho de los objetivos más elevados que dieron lugar al surgimiento de estas organizaciones. Entre otros obstáculos,

el autor destaca el exceso de control vertical sobre los movimientos populares, la "burocratización de la participación" y la persistencia de viejas y nuevas formas de clientelismo, que amenazan con hacer retroceder muchos de los avances logrados en relación con la "autonomía, a la democracia participativa y protagónica y a los logros obtenidos con la organización comunitaria".

Finalmente, el libro cierra con el capítulo 13, elaborado por Josiane Queiroz, Léo Heller y Andréa Zhouri, que trata el tema *Apropiación de las aguas en el circuito de las aguas minerales del sur de Minas Gerais, Brasil: mercantilización y movilización social*. El capítulo presenta un análisis sintético de los principales resultados y conclusiones de un estudio sobre la producción y la circulación mercantil de agua embotellada por parte de una subsidiaria de la Copasa. Los autores abordan el tema como ejemplo de una confrontación con varias facetas: en primer lugar, entre la "racionalidad ambiental" y la "racionalidad económica capitalista"; en segundo lugar, por la contradicción que representa el tratamiento del agua embotellada como mercancía por parte de una empresa pública y, en tercer lugar, por la inconsistencia y duplicidad de los argumentos de la empresa pública que alega "distribuir una de las aguas más seguras de Brasil por medio del sistema público en red" y al mismo tiempo entra a competir en el mercado con un producto como el agua embotellada, que supuestamente tendría cualidades superiores y está dirigida a un tipo de consumidor diferenciado, de estatus social más elevado. Esta última estrategia también ha generado una desconfianza creciente entre la población en relación con la calidad del agua distribuida por la empresa pública a través de la red.

Aparte del capítulo 1, a cargo de nuestro autor invitado Takele Bulto, los restantes 12 trabajos que incluimos en el libro se basan en ponencias que fueron originalmente presentadas en la conferencia internacional de la Red Waterlat-Gobacit[5] que tuvo lugar en la ciudad de San Pablo, Brasil, del 25 al 27 octubre de 2010. Estos 12 trabajos fueron seleccionados por los editores con base en más de 100 ponencias presentadas en la conferencia, tomando en consideración la temática abordada, el grado de originalidad y la calidad teórico-metodológica de los trabajos. Acercamos nuestra selección al lector esperando que los materiales sean una contribución a las tareas de investigación, docencia y acción en relación con el tema que nos ocupa: la democratización substantiva del acceso a y de la gestión del agua.

5. Disponible en: <http://waterlat.org/es/encuentros/public-meetings/waterlat-2010/>.

REFERENCIAS

CASTRO, José Esteban; LACABANA, Miguel. Agua y desarrollo en América Latina: por una democracia sustantiva en la gestión del agua y sus servicios. **Cuadernos del Cendes**, v. 22, n. 59, 2005.

CASTRO, José Esteban; RUIZ, Inmaculada Simón. Agua y desigualdad en América Latina. **Anuario de Estudios Americanos**, v. 66, n. 2, 2009.