



Cuadernos del CENDES

ISSN: 1012-2508

cupublicaciones@ucv.ve

Universidad Central de Venezuela
Venezuela

Castro, José Esteban

Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica

Cuadernos del CENDES, vol. 22, núm. 59, mayo-agosto, 2005, pp. 1-21

Universidad Central de Venezuela

Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40305902>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

RECIBIDO: FEBRERO 2005
ACEPTADO: MARZO 2005

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 22. N° 59
TERCERA ÉPOCA
MAYO-AGOSTO 2005

1

Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica

JOSÉ ESTEBAN CASTRO pp. 1-21

Resumen

El artículo examina las políticas de promoción de la participación privada en la prestación de servicios de agua y saneamiento en el ámbito mundial desde la década de los ochenta y en torno a la gobernabilidad. Tras un breve repaso de los orígenes históricos de la ideología privatista en relación con la gestión de estos servicios, se explora la experiencia reciente a partir de estudios de caso en América Latina y Europa. Un argumento central es que, aunque los programas de reforma del sector público que impulsan la liberalización y mercantilización de los servicios de agua y saneamiento utilizan una retórica que promueve la gobernabilidad democrática y el respeto por los derechos ciudadanos, en la práctica estas políticas han exacerbado las condiciones de desigualdad e injusticia sociales preexistentes.

Palabras clave

Gobernabilidad / Agua / Privatización

Abstract

This article examines the policies promoting private sector participation in the provision of water and sanitation services since the 1980s, from the perspective of governance. After a brief review of the historical roots of the privatist ideology in relation to these services, the author explores recent experiences by focusing on case studies from Latin America and Europe. A central argument is that, although the programmes of public sector reform seeking the liberalization and commodification of water and sanitation services are often justified as instruments to promote democratic governance and respect for citizenship rights, in practice the implementation of these policies has exacerbated pre-existing conditions of inequality and social injustice.

Key words

Governance / Water / Privatization

La historia se repite

El espíritu de la época estaba dominado por la creencia en que la iniciativa privada solucionaría todos los problemas humanos y que la empresa pública era perversa y dispendiosa por naturaleza. El resultado fue la emergencia de un nuevo tipo de crimen: el robo de agua
Ward, 1997, p. 5.

Las frases precedentes¹ podrían ser escritas en cualquier momento del futuro no tan lejano con respecto a los años ochenta y noventa del siglo veinte, caracterizados notoriamente por el renacimiento y expansión de la ideología neoliberal y de la dinámica mercantil a escala planetaria y por su tendencia a colonizar casi todos los espacios de la vida social, incluyendo el que nos ocupa en este artículo, el de la cultura del agua. Sin embargo no es así, y la historia a la que hace referencia la cita del comienzo nos retrotrae más a bien a la Inglaterra de mediados del siglo diecinueve. Allí por el año 1844, en Preston, pleno corazón del noroeste industrial del país, un periódico publicaba el siguiente «Llamado de atención a los ladrones de agua»:

Ayer, Elizabeth Stubbs se presentó ante los jueces acusada de tomar agua de una de las canillas provistas por la empresa Preston Waterworks Co., sin tener un contrato previamente firmado con la compañía que la autorizara. Con todas las pruebas en su contra, se le ordenó pagar una pequeña multa más los gastos de litigio.

Por cierto, el de Elizabeth Stubbs fue sólo un caso ejemplarizante elegido convenientemente para aleccionar al número creciente de «ladrones de agua» creado por la transformación de lo que previamente era considerado un recurso de uso común en propiedad privada. En verdad, esta política no se limitaba al tema del agua, como lo demuestra la crítica del joven Marx escribiendo en 1842 sobre las leyes alemanas «castigando los robos de leña», que estaban «convirtiendo un derecho consuetudinario de los pobres en un monopolio de los ricos» (Marx, 1842:258).² Podríamos decir que estos eventos formaban

¹ Las referencias a esta historia en este y los siguientes párrafos han sido tomadas de Ward, *op. cit.*, pp. 5-6.

² En realidad, esta noción de que el acceso a los elementos esenciales para la subsistencia tales como el agua, los alimentos o el abrigo, constituyen un patrimonio humano universal se halla en las más diversas culturas. Por ejemplo en el Islam, aunque se permite la venta del agua existe un principio por el cual no puede negarse al sediento impedido de pagarla. Una expresión material de esta tradición cultural es el *zir*, una vasija de cerámica utilizada para ofrecer agua gratuita a los caminantes, en las ciudades contemporáneas del mundo islámico. La cultura hispánica, heredera de las vertientes culturales germánica, cristiana y musulmana es otro ejemplo de esta noción del agua como bien procomunal. En casos como México y otros países de amplia base indígena, a la llegada de los conquistadores se «mestizó» con estas culturas, en las que el estatus comunal del recurso era prioritario sobre los usos privados (ver, por ejemplo, Morse, 1984; Meyer, 1997; Glick, 1970; Musset, 1991; Hundley, 1992; Cano, 1991; Lanz Cárdenas, 1982). El carácter del agua como bien público y objeto de satisfacción de las necesidades humanas esenciales también halló su expresión material en diversas formas en la cultura iberoamericana, entre las cuales obviamente son ejemplos paradigmáticos las fuentes públicas y otros instrumentos de distribución comunitaria gratuita de volúmenes de agua esenciales.

parte de un proceso más amplio, uno de cuyos correlatos en el plano de la cultura de los grupos dominantes se daba en la cristalización de la tradición «privatista», una de las formas más extremas de la cultura asociada al libre mercado y estructurada en torno a:

la suposición de que el sector privado es inherentemente dinámico, productivo y confiable; la creencia de que las instituciones privadas son intrínsecamente superiores a las instituciones públicas para el suministro de bienes y servicios; y la confianza en que la eficiencia de mercado es el criterio apropiado para evaluar el rendimiento social en prácticamente todas las esferas de actividad comunitaria (Barnekov *et. al.*, 1989:1).

En este sentido, el desarrollo temprano de los servicios de suministro de agua en los países europeos industrializados y en Estados Unidos estuvo estrechamente correlacionado con el auge de los ideales privatistas, e Inglaterra se constituyó en proveedora del modelo típico de servicios de suministro de agua basado en los principios del libre mercado. Existe un amplio acuerdo en la literatura respecto a este carácter privatista asumido por el desarrollo de los sistemas de suministro de agua hasta mediados del siglo diecinueve en Inglaterra, Francia, EE UU y que fue exportado a otros lugares, incluyendo América Latina, con diferentes grados de éxito. Este modelo dio lugar a una proliferación de compañías de agua relativamente pequeñas, que normalmente operaban en los centros urbanos más grandes y ricos, donde con raras excepciones, abastecían principalmente a los barrios más prósperos, una cultura elitista en la que se entendía que la provisión de agua era solamente para aquellos que podían pagarla.³

En Europa y EE UU esta cultura privatista fue desafiada desde muy temprano por un movimiento de carácter más universalista que percibía en forma creciente los impactos sociales y ambientales negativos de una sociedad centrada exclusivamente sobre los principios del libre mercado. Esta oposición fue alimentada por un complejo grupo de fuerzas políticas y sociales, que incluía a algunos defensores del libre mercado, portadoras de una cultura más sensible a los procesos sociales y políticos. Por ejemplo, en 1844, el mismo año en que Elizabeth Stubbs y otros «ladrones de agua» eran perseguidos en Preston y otros lugares de Inglaterra, en la ciudad de Liverpool, Samuel Holme —un acaudalado hombre de negocios que llegó a ser líder del Partido Conservador y alcalde de la ciudad— argumentaba que

El agua es tan esencial para la salud y el bienestar de la humanidad como lo es el aire que respiramos, y cuando la humanidad se agrupa en masas de miles de personas como

³ De la abundante evidencia histórica existente sobre el tema, véanse, entre otros autores: Hassan (1998), Luckin (1986), Mukhopadhyay (1975), MWB (1949), y Laski *et. al.* (1935) para el caso de Gran Bretaña; Goubert (1986) para Gran Bretaña, Francia y Alemania; Katko (2002) para el caso de Finlandia; Ogle (1999), Warner (1987) y Schultz y McShane (1978) para EE UU.

ocurre crecientemente en nuestras ciudades es esencial para la salud pública que exista una mayor provisión de agua accesible mediante una tarifa pública que sea calculada para recuperar el costo neto, no para generar tasas de ganancia privada del 30 por ciento (citado en Ward, 1997:5-6).

Otros miembros conspicuos de las sociedades británica y europea se amalgamaron en lo que se ha dado en llamar en un sentido amplio el movimiento higienista.⁴ En ese período se acuñaron nociones tales como «conciencia sanitaria» o «política social» en el mundo anglosajón, Francia, Alemania, EE UU, mientras que en América Latina se desarrollaban procesos similares.⁵ El creciente imperativo social en relación con la necesidad de garantizar el acceso universal a la higiene y al saneamiento debió confrontar la cultura prevaleciente entre las elites económica y política de que los servicios de agua eran sólo para aquellas personas que podían pagarlos. En gran medida, el avance de esta cultura más universalista y heterogénea fue ayudado por los horrores ocasionados por las epidemias del siglo XIX, en particular el cólera, que no respetaban límites de clase en sus estragos. Tal como lo plantea Goubert, «por encima de especialidades o nacionalidades, existía una toma de conciencia de que si los estados nacionales querían proteger a sus hijos, debían asumir el deber de mantener a la población sana y fuerte para prevenir la procesión de enfermedades evitables» (Goubert, 1986:103-9).⁶

Pero retornemos ahora por un momento al escenario de la Inglaterra industrial. La experiencia de la ciudad de Preston, con sus alarmantes tasas de mortalidad causadas por enfermedades relacionadas con la falta de agua y drenaje sanitario condujo finalmente a la decisión por parte del gobierno municipal de comprar la empresa Preston Waterworks, ya que ésta se limitaba a atender solamente un sector pequeño de la ciudad. Este tipo de medida se generalizó en Inglaterra –y también en otros países europeos y en EE UU– desde 1840 mediante un proceso, primero de regulación creciente por medio de contratos con las autoridades locales y luego, tras el fracaso de la regulación como método de inducir cambios en la conducta del sector privado, la directa municipalización de los servicios de suministro de agua (Foreman-Peck y Millward, 1994; Millward, 1991). También fue dentro de este contexto que los sistemas cloacales en red fueron desarrollados a través de iniciativas públicas, ya que los empresarios privados no se involucraban en resolver el creciente desafío de la recolección, tratamiento y disposición de volúmenes cada vez mayores

⁴ Ver Finer (1997) para el caso británico; también Goubert (1986) para Gran Bretaña y Europa en general; Schultz *et. al.* (1978), para el caso de EE UU, que revistió características muy diferentes al movimiento europeo.

⁵ Ciertamente, hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX América Latina también jugó un papel muy importante en este movimiento y tuvo figuras muy destacadas, como la del Ing. Alberto Pani en el caso de México. Para un tratamiento más extenso de este caso, ver Castro (2005).

⁶ Ver también el trabajo clásico de Karl Polanyi sobre el consenso generalizado en torno a la necesidad de regulación y control públicos para resolver las crisis social y económica, incluyendo la de salud pública (Polanyi, 1957:144-150).

de «agua sucia». En resumen, puede decirse que hacia fines del siglo XIX se había conformado una cierta cultura de carácter más universalista, compartida por sectores procedentes de las más diversas afiliaciones políticas e ideológicas, según la cual la provisión de agua y drenaje sanitario —entre otros bienes y servicios esenciales— no podía dejarse a las fuerzas del libre mercado sino que constituía más bien un deber social y moral que recaía necesariamente en manos del poder público.

Estado, mercado y gobernabilidad

Como resultado de una convergencia de procesos complejos, incluyendo los desarrollos sumariamente descritos en la sección previa, hacia comienzos del siglo XX se había instalado en el mundo occidental desarrollado, y de forma creciente en los países de la periferia capitalista, un modelo de gobernabilidad muy centrado sobre la premisa de que el Estado debía asumir un rol ordenador y director del desarrollo social. Este modelo de gobernabilidad se profundizó como resultado de las crisis de entreguerras, aún más desde la segunda posguerra y hasta fines de la década de los setenta. En el sector del agua este desarrollo tuvo su correlación, entre otros procesos, en la formación de burocracias estatales especializadas en la gestión del recurso y sus servicios, lo que —tomando prestadas las palabras de John Dryzek— ha dado en llamarse la tradición del «racionalismo administrativo», un matrimonio entre el conocimiento científico de los procesos físico-naturales involucrados en la gestión del agua y la profesionalización burocrática del Estado (Dryzek, 1997). Ahora bien, mientras que por muy diversas razones en los países más desarrollados de Europa y en EE UU el modelo de la gobernabilidad centrado en el Estado permitió alcanzar el objetivo de universalizar el acceso a los servicios esenciales de agua y saneamiento, en general en algún momento de la década de los sesenta, en la mayoría de los países periféricos el Estado «falló» en alcanzar esos objetivos. Incluso en países como México, cuya constitución revolucionaria a comienzos del siglo XX había entronizado el carácter de bien común y prioritario del acceso al agua, el avance en la universalización de servicios esenciales fue muy lento hasta la década de los setenta, y a pesar del enorme progreso realizado desde entonces la promesa sigue siendo largamente incumplida. En otros casos donde situaciones socio-económicas más favorables habían permitido mayores avances como en Argentina, donde para 1930 se había logrado otorgar cobertura total en la provisión de agua en la Capital Federal, en las últimas décadas se han experimentado grandes retrocesos caracterizados por una desestructuración y polarización social en términos de una creciente desigualdad y exclusión de los sectores más desfavorecidos (Azpiazu *et. al.*, 2003).

Desde la década de los ochenta, y también producto de una serie de procesos bastante conocidos que no podemos discutir en detalle aquí por razones de espacio, el rol

tradicional del Estado en garantizar el acceso universal a los servicios y bienes esenciales, rol que había surgido de un amplio consenso social hacia fines del siglo XIX, pasa a ser muy cuestionado y eventualmente transformado mediante las políticas de liberalización, desregulación y privatización implementadas a través del globo. Dentro de este marco, nuestro interés particular en este artículo se centra específicamente en los cambios introducidos a partir de estas transformaciones en el campo de la gobernabilidad de los recursos hídricos y de los servicios de agua y saneamiento. En particular, nos referimos a las políticas de expansión de la participación privada en el sector que han privilegiado la acción de grandes monopolios del agua privados nacionales e internacionales, y por lo tanto las reflexiones no aplican con el mismo rigor a otras formas privadas de gestión en el sector, como por ejemplo los pequeños vendedores de agua que abastecen a buena parte de la población en las grandes ciudades de los países desarrollados. Hecha esta aclaración, antes de proseguir nos detendremos brevemente para revisar lo que entendemos por «gobernabilidad» en este contexto.

Desde una cierta perspectiva, se ha argumentado que el concepto de gobernabilidad se refiere a los procesos mediante los cuales se gestionan los asuntos colectivos e involucra la articulación de reglas de conducta y el acuerdo de principios para la asignación de recursos en el marco de una comunidad política (Healey, 1997:206). Similarmente, se enfatiza que la gobernabilidad tiene que ver con la elección de los fines y valores que deben orientar a la sociedad, así como también de los medios por los cuales se deben perseguir estos fines y valores, lo cual 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 actores individuales y colectivos en diferentes niveles territoriales (estatal, regional, municipal)» (Hanf y Jansen, 1998:3). En este sentido, puede decirse que las transformaciones introducidas en el campo de la gestión de los recursos naturales y de servicios públicos esenciales desde la década de los ochenta, especialmente mediante las políticas de desregulación, liberalización y privatización constituyen un intento por descentrar el sistema de gobernabilidad tradicionalmente fundado sobre la premisa del rol rector del Estado y recentrarlo sobre la base de los principios del libre mercado. Esto constituye a la vez una reformulación de los fines y valores que orientan el desarrollo social, así como también de los arreglos institucionales y de poder involucrados en la prosecución de esos fines. Clara y explícitamente, esa reformulación en el caso que nos ocupa ha conducido al abandono de las metas universalistas adoptadas desde fines del siglo XIX, y su reemplazo por valores de mercado donde se intenta redefinir el estatus del agua transformando su carácter de bien público y derecho social universal en bien privado sujeto a las reglas del libre mercado. Como lo plantea un documento reciente publicado por una de las agencias del Banco Mundial a cargo de promover la participación privada en el sector del agua, «la

mayoría de los Gobiernos ha creado monopolios para la provisión de servicios de saneamiento. [...] El público se ha acostumbrado a esto y percibe a estos servicios como «un bien público» o inclusive un «bien social» (WSP & Ppiaf, 2002:8). Una percepción que debe ser abandonada, en la visión predominante en las instituciones internacionales, mediante la transformación del agua y sus servicios en bien económico, privado, o más llanamente hablando, en una mercancía.⁷

Un punto de inflexión importante en este revitalizamiento de los principios privatistas tuvo lugar como resultado de la declaración adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Agua y el Medio Ambiente en Dublín (enero de 1992), cuyo Cuarto Principio estableció que «el agua tiene un valor económico en todos sus usos y debería ser reconocido como un bien económico» (ONU, 1992). El principio en sí contiene un alto grado de ambigüedad, pero a partir de éste se han derivado conclusiones con consecuencias mucho más definitivas en relación con los cambios en el sistema de gobernabilidad del recurso y sus servicios. Por una parte, no se puede negar que la introducción de principios de racionalidad económica es una condición necesaria para resolver los graves problemas de gestión en el sector. Sin embargo, el reconocimiento de que el agua tiene un valor económico no implica que el recurso (y por derivación sus servicios) deba ser conceptualizado como un bien económico,⁸ según la teoría económica que distingue entre bienes públicos y bienes económicos, donde los segundos son aquellos en los que resulta posible excluir de su consumo a quienes no pagan. Hay un implícito –pero no muy sutil– desplazamiento de significados en esta operación, como lo demuestra la siguiente interpretación del cuarto principio de Dublín:

finalmente, en la declaración de Dublín [...] la retórica de los encuentros internacionales sobre la gestión de recursos hídricos reconoció que el agua es esencialmente un bien económico. [...] Esta no es una propuesta muy nueva. Los economistas interesados en la gestión de recursos hídricos han insistido por largo tiempo en la necesidad de reconocer que el agua es un bien económico y que no debe ser considerada como un bien «de importancia singular» sino más bien como un bien más entre todos los demás. [...] Si el agua es un bien económico, entonces debería ser posible gobernar su distribución por medio del mercado (Lee y Jouravlev, 1998:7).⁹

⁷ En relación con el agua y los bienes y servicios relacionados con el medio ambiente en general, la «mercantilización» puede definirse como el proceso por el cual las relaciones entre los seres humanos y el medio ambiente son crecientemente transformadas en transacciones mercantiles y los elementos de la naturaleza crecientemente convertidos en mercancías.

⁸ Esto plantea el problema de la incommensurabilidad, que no podemos discutir aquí por la brevedad de este artículo. Para un debate reciente sobre incommensurabilidad, teoría económica y conflicto social en torno a la distribución de bienes y «males» ecológicos, véase Martínez-Alier (2002).

⁹ Podría iniciarse aquí un útil debate sobre las implicaciones de este tipo de posicionamiento sobre los procesos culturales, pero no tenemos el espacio para eso. De todas, formas cabe señalar la arrogancia con que se suele asumir que es posible transformar la valoración social de un cierto bien o servicio mediante ciertas operaciones «técnicas» como un cambio en la legislación de los países o

El desplazamiento de significados ha sido operado y del reconocimiento de una necesidad (la de introducir principios de racionalidad económica) se ha pasado al dictado de lo que no es más que una opción de política —recentrar la gobernabilidad del recurso y sus servicios en torno a los principios de libre mercado— como si fuera la única consecuencia lógica del primer movimiento. Para estos autores, que —conscientemente o no— reflejan en ese pasaje el renovado ímpetu de la cultura privatista, racionalidad económica es equivalente a mercantilización. Una expresión más extrema de este movimiento puede encontrarse en los escritos de la especialista en Sector Privado del Banco Mundial, Penelope Brook Cowen, quien ha argumentado en favor de la «privatización desregulada», la creación de monopolios privados desregulados para los servicios de agua y saneamiento, y «laissez faire» donde «la provisión de servicios sea regulada por las fuerzas del mercado y por incentivos económicos» para resolver la crisis de estos servicios y extender su cobertura a los pobres (Brook Cowen y Cowen, 1998:22-3, 28). Podríamos sumar otros ejemplos a la lista, pero el propósito de esta discusión es simplemente realzar algunos de los ejes más importantes de lo que hemos caracterizado como el intento de recentrar la gobernabilidad del agua y sus servicios en función de los principios privatistas.

En este sentido, detengámonos ahora por un momento para reflexionar sobre estos procesos. En primer lugar, cabe preguntarse cuál ha sido el fundamento histórico y/o empírico que suministra la base para este renacimiento del privatismo en el sector del agua. Por ejemplo, ¿en qué lugar del planeta y en qué período histórico se logró la universalización de servicios esenciales como el agua y el drenaje sanitario mediante la acción de monopolios privados? ¿En qué espacio histórico-social se ha registrado un proceso de universalización de estos servicios que incluya a los sectores más desposeídos de la sociedad mediante su mercantilización? ¿Qué criterios permitieron llegar a la conclusión de que las fallas evidentes observadas en la mayoría de los países menos desarrollados por parte del sector público en relación con la universalización de servicios esenciales serían subsanadas mediante la mercantilización de esos servicios en manos del sector privado? Y, ¿cuáles son los resultados observados en este sentido a partir de la implementación de estas políticas alrededor del planeta desde la década de los ochenta?

Algunas de estas preguntas han sido largamente debatidas por muchos autores y este no es el espacio para reproducir esos debates.¹⁰ En breve, sí corresponde decir que es preocupante observar cómo la historia del privatismo ha sido «rescrita» en años recientes

la inclusión de cláusulas de condicionamiento en los préstamos otorgados por los organismos financieros internacionales. Los procesos culturales y las formas sociales de valoración de bienes y servicios han sido largamente ignorados —o minimizados— en el debate dominante, lo cual ha conducido a numerosos fracasos en la implementación de esas políticas (para una discusión de estos problemas basada en estudios de casos recientes véase Castro (2004b)).

¹⁰ Hemos revisado este debate con mayor profundidad en Castro (2003).

en un aparente esfuerzo por legitimar la política neoliberal predominante en el sector del agua desde los años ochenta.¹¹ Por ejemplo, en el *Informe del Desarrollo Mundial 2004* publicado por el Banco Mundial (Banco Mundial, 2003) se presenta un breve resumen de «la participación privada en la historia» de los servicios de agua en Europa y EE UU que pasa por alto la evidencia abrumadora que existe, entre otros temas, sobre cómo la decisión de municipalizar y luego estatizar el sector del agua durante la segunda mitad del siglo XIX fue una respuesta al fracaso del modelo privatista. En particular, nada se dice de las epidemias de cólera de mediados del siglo XIX en la ciudad de Londres, que era servida por ocho monopolios privados no regulados, ni tampoco de la falta de interés del sector privado en el desarrollo de los sistemas de drenaje sanitario, que fueron exclusivamente desarrollados por el sector público. Se nos dice, a modo de advertencia, que en la década de los ochenta Inglaterra finalmente retornó al modelo privatista, como si se tratara del regreso de un hijo descarriado al seno del hogar. Lamentablemente, el informe tampoco reflexiona sobre la experiencia de Inglaterra desde su retorno al buen sendero, un ejercicio que permitiría introducir un mayor grado de racionalidad en el análisis, como brevemente ilustramos a continuación con materiales tomados de nuestra investigación.

La experiencia de Inglaterra y Gales

Las diez empresas de aguas y saneamiento públicas regionales de Inglaterra y Gales fueron privatizadas por el gobierno de Margaret Thatcher en 1989. Tras la privatización, se las autorizó a incrementar los precios por encima de la inflación, lo cual generó un aumento promedio del 95 por ciento durante el período 1989-1999. En una reedición actualizada del escenario de mediados del siglo XIX descrito al comienzo, las empresas fueron autorizadas a desconectar a los usuarios que no pagaban la factura, con lo cual entre 1990 y 1995 el número de intimaciones por falta de pago creció en 900 por ciento, mientras que sólo en 1994 alrededor de 2 millones de hogares (9 por ciento del total) dejaron de pagar su factura (Herbert y Kempson, 1995; Drakeford, 2002).¹² Pero el año de 1995 fue también un parteaguas, en sentido literal y simbólico, y una prolongada sequía expuso los graves problemas que afectan a las empresas privadas en la gestión de estos servicios, incluyendo falta de cumplimiento con los programas de inversión comprometidos y carencia de alternativas para resolver crisis como la producida por esta sequía (Bakker, 2000).

La sequía fue el amplificador de un debate que se venía sosteniendo en relación con varios aspectos de la privatización, que van desde el problema de la desconexión y su

¹¹ Véase «Principios de la política neoliberal en el sector del agua», en el Apéndice a este artículo.

¹² Es importante notar que de acuerdo con entrevistas a personal que trabajó en las empresas inglesas antes de la privatización, el problema de la falta de pago habría sido muy limitado antes de pasar a manos privadas.

impacto sobre la salud pública, hasta la performance y sustentabilidad financiera de las empresas y, de gran importancia para nuestra discusión, la transparencia en la gestión y el control público de las compañías privadas, en otras palabras, algunos de los presupuestos básicos de la gobernabilidad democrática. Sobre el primer punto, tras una larga lucha por parte de diversos sectores sociales y políticos, incluyendo organizaciones como la Asociación Médica Británica, la desconexión por falta de pago fue prohibida por el Gobierno en 1997. El mismo año, el regulador económico Ofwat exigió a las empresas que redujeran el precio del servicio en un promedio de 12 por ciento en todo el país, para compensar por la acumulación de ganancias extraordinarias desde la privatización. Esto, en parte, fue una respuesta del gobierno recientemente electo del primer ministro Tony Blair al creciente descontento de la población por los incrementos de precios y por las ganancias extraordinarias distribuidas entre los accionistas y dirigentes de las empresas privadas de agua y saneamiento.¹³ Sin embargo, la situación empeoró sensiblemente desde fines de la década de los noventa a tal punto que en 2004 el 20 por ciento de los hogares de Inglaterra y Gales estaban en mora en el pago de sus cuentas de agua y saneamiento, mientras que según los propios criterios del Gobierno entre 2 y 4 millones de hogares se encontraban entonces en una situación de pobreza en relación con el costo de estos servicios.¹⁴ Sobre el segundo punto, solamente mencionaremos aquí que las propias empresas, que en 1989 comenzaron su nueva vida como entidades privadas sin deudas,¹⁵ para 2004 había acumulado una deuda combinada de 19 mil millones de libras esterlinas (más de 34 mil millones de dólares), dando lugar a un intenso debate en el país sobre la viabilidad del sistema privatizado en el mediano y largo plazos. En realidad, son pocos los autores —inclusive entre los que favorecen la privatización de las empresas de agua y saneamiento— que recomiendan la aplicación del modelo privatista inglés en otras partes, pero este es tema de otro debate. Finalmente, la transparencia en la gestión y el control público de las empresas, fundamentos básicos de la gobernabilidad, nos referiremos a éste en la siguiente sección.¹⁶

¹³ Este descontento creciente de la población fue tema regular en la prensa británica durante los años noventa. Las empresas pagaron a sus accionistas un total de 17 mil millones de libras esterlinas (casi 31 mil millones de dólares) durante el período 1990-2002 (Shaoul, 2004).

¹⁴ Sobre el debate en Inglaterra y Gales acerca de la deuda creciente de los usuarios con las empresas de agua, véanse: Fitch y Price (2002), Taylor (2002), Klein (2003).

¹⁵ El Estado británico asumió las deudas de las empresas públicas al momento de la privatización (Greene, 2002).

¹⁶ La falta de espacio nos impide referirnos a otras experiencias aparte de la británica. Véase el resumen de resultados de investigación de nuestro más reciente proyecto, donde examinamos ejemplos de participación privada en los servicios de agua y saneamiento en varios países de África, Europa y América Latina desde la década de los ochenta. Estas son tendencias generales bien documentadas, coherentes con los resultados obtenidos por otros colegas, y que han sido en parte corroborados por algunas de las empresas privadas multinacionales con las cuales hemos mantenido un contacto profesional a lo largo del estudio (http://users.ox.ac.uk/~prinwass/PDFs/OW04Summary_es.pdf).

Gobernabilidad y democracia sustantiva en el sector del agua

Como ya se dijo, la gobernabilidad tiene que ver con la elección de los criterios centrales que orientan el funcionamiento social, la adopción de ciertas metas colectivas, de ciertos valores, y de ciertos medios mediante los cuales se espera alcanzar esas metas colectivas. En este sentido es de gran relevancia resaltar el hecho de que en el año 2002 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Cdesc) de las Naciones Unidas complementó el texto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declarando que el «acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas [...] y a) un medio ambiente sano» es «un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos» (ONU-Cdesc, 2002; ver también OMS, 2003)¹⁷.

Desde una cierta perspectiva, podemos decir que este paso representa una reafirmación de vertientes culturales más universalistas, que rechazan las formas extremas del mercantilismo y el neoliberalismo como principios ordenadores del sistema social. En este sentido, existe una tensión fuerte entre los valores y el ideal de sociedad expresados en esta declaración y aquellos encarnados en el modelo privatista que se ha venido impulsando globalmente desde la década de los ochenta. En el centro de esta tensión se colocan los temas cruciales de la gobernabilidad democrática y la democracia sustantiva.

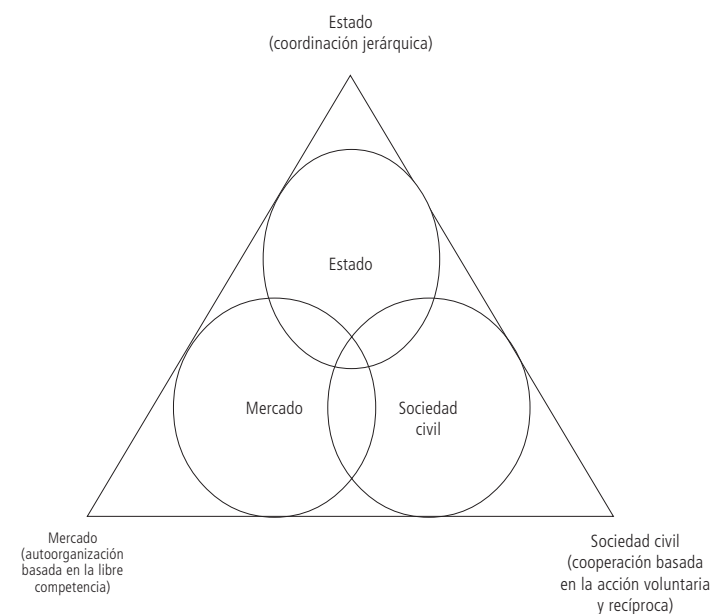
Ahora bien, en el debate más reciente, el sistema de gobernabilidad democrático ha sido representado incluyendo las formas clásicas de autoridad estatal (orden jerárquico), las formas de gestión privada (competencia mercantil), y la participación social solidaria y voluntaria propia de la «sociedad civil» (por ejemplo, ver Picciotto, 1997). Frecuentemente, esta forma de entender el proceso de gobernabilidad se representa como un sistema ideal, caracterizado por relaciones simétricas de poder entre los actores centrales, a saber el Estado, el mercado y la sociedad civil (Figura 1).

En realidad, cuando examinamos el proceso de reordenamiento del sistema de gobernabilidad que ha tenido lugar desde la década de los ochenta, no solamente en el sector del agua, nos encontramos que este modelo idealizado de la gobernabilidad oculta el hecho de que el mercado ha pasado a tener un rol dominante en relación con el Estado y la sociedad civil. En este sentido, el debate idealizado de la gobernabilidad provee un marco teórico e ideológico a la expansión del proceso de mercantilización que amenaza con abarcar todas las esferas de interacción humana (Martins, 1998), incluyendo la gestión del agua y sus servicios. Esta reificación del imperativo mercantil, que según algunos autores forma parte de un intento concertado para establecer hegemonías ideológica y

¹⁷ Es importante especificar que al momento de escribirse este artículo (agosto de 2005) este reconocimiento del carácter de derecho humano asociado a los servicios esenciales de agua y saneamiento y a un ambiente sano no ha sido todavía aceptado al más alto nivel de Naciones Unidas. Esta declaración sólo ha sido hecha hasta el momento por el Cdesc de la ONU.

Figura 1

El modelo idealizado de la gobernabilidad



Fuente: Adaptado de Picciotto (1997).

política (Swyngedouw, 2000) ha tomado precedencia a tal punto que en muchos países menos desarrollados el Estado y la sociedad civil son incapaces de ejercer un rol que contrabalancee y ejerza un mínimo de control sobre las actividades privadas corporativas. Sistemáticamente hemos observado esto en nuestra investigación, especialmente en relación con la ausencia o debilidad extrema de los sistemas regulatorios en las experiencias de participación privada en los servicios de agua y saneamiento, uno de cuyos ejemplos máximos ha sido el de la concesión de la empresa municipal de agua y saneamiento en Cochabamba, Bolivia, en 1999. Sin embargo, situaciones muy similares han podido observarse en Argentina, Brasil, México, en los países de África que hemos considerado en nuestro estudio (Kenia y Tanzania), e inclusive en varios países europeos.

Los acontecimientos registrados en el caso de Cochabamba en Bolivia,¹⁸ uno de los países más pobres de América Latina, nos sugieren que los planificadores de la reforma neoliberal en la gestión del agua parecen haber identificado a este país como un campo

¹⁸ Esta referencia al caso de Cochabamba está basada en Laurie *et. al.* (2003).

experimental ideal para sus políticas de desregulación, liberalización, y mercantilización/privatización. En septiembre de 1999 el Gobierno boliviano otorgó una concesión de 40 años a la empresa Aguas del Tunari, un consorcio liderado por la compañía británica Internacional Water, subsidiaria de la estadounidense Bechtel, un miembro del grupo Enron, para prestar los servicios de agua y saneamiento en la ciudad de Cochabamba. Este fue un caso único en varios aspectos: por una parte, la concesión incluyó no solamente los servicios de agua y saneamiento sino también control sobre los recursos hídricos; por otra parte, la concesión incluía la construcción y explotación de una gran obra hidráulica, la represa Misicuni. El proceso de concesión se caracterizó desde el comienzo por la falta de transparencia y la ilegitimidad, como lo ilustra el hecho de que la propia empresa concesionaria, Aguas del Tunari, tenía base legal en las Islas Caimán, un paraíso fiscal, y no en Bolivia. Aún más, la empresa fue creada con un capital simbólico de 2000 dólares mientras que recibió en concesión una empresa pública con un valor estimado en unos 110 millones de dólares. Finalmente, aunque la ley boliviana requiere la existencia de al menos tres ofertas para validar el proceso de concesión, Aguas del Tunari fue el único oferente, pese a lo cual el Gobierno dio por válido el proceso. No sorprende entonces que protegiera estas acciones mediante una cláusula de confidencialidad que impedía el acceso a la información que la empresa consideraba crítica, lo cual incluía su modelo financiero. En cualquier caso, el hecho de que Aguas del Tunari fuera una empresa extraterritorial, sin existencia legal en Bolivia, la colocaba fuera del alcance de la legislación y de las instituciones regulatorias bolivianas.

Por estos y otros elementos que no podemos discutir aquí en detalle, Cochabamba constituye un ejemplo notable para reforzar nuestro argumento de que el modelo dominante de la gobernabilidad es principalmente un instrumento retórico para legitimar la implementación de políticas neoliberales radicales. En la práctica, la sociedad civil y los ciudadanos comunes son tratados con completo desinterés por sus preferencias y opiniones, lo cual fue particularmente cierto en Cochabamba, donde además de la falta de transparencia que caracterizó al proceso se incurrió también en un increíble grado de ignorancia en relación con los valores culturales y las instituciones de la población indígena. Sin embargo, ignorar a los actores sociales no les impidió a éstos ejercer la defensa de lo que consideraban sus derechos legítimos, y los usuarios del agua tenían una larga tradición de organización y lucha en la protección de sus recursos hídricos y sus derechos de aguas. Su respuesta no se hizo esperar y en noviembre de 1999 lanzaron una serie de movilizaciones orientadas a rechazar la concesión, y la acción ciudadana se generalizó después de enero de 2000 cuando la empresa privada decidió aplicar un aumento de tarifas del 35 por ciento. Finalmente, en marzo de 2000, y a pesar de una represión masiva lanzada por el Gobierno, la movilización social por el agua obligó a la renuncia del gabinete federal en

pleno con la única excepción del Presidente de la República. La empresa Aguas del Tunari decidió dejar la concesión y, en una estrategia similar a la seguida por la empresa Aguas del Aconquija, subsidiaria del grupo francés Vivendi, en Tucumán, Argentina, decidió enjuiciar al Gobierno boliviano ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi) por una suma de 30 millones de dólares. El caso sigue en litigio al momento de escribirse este artículo (agosto de 2005).

Los casos de Cochabamba, Tucumán y Buenos Aires en Argentina¹⁹ son evidencia concreta de que más allá de la retórica de la gobernabilidad y la participación, la transformación de servicios públicos esenciales como los de agua y saneamiento en negocios privados se ha convertido en un fin en sí mismo y no en un medio para el alcance de objetivos de interés social más general. Por ejemplo, en el caso de Inglaterra y Gales, el principal rol del regulador económico (Ofwat) no es velar por el interés de los usuarios y garantizar que tengan acceso asegurado a los servicios esenciales sino más bien garantizar que se cumplan las condiciones para que las empresas privadas sean rentables y por lo tanto puedan continuar prestando el servicio.²⁰ El ordenamiento de los valores ha sido invertido: la viabilidad comercial de las empresas privadas se ha convertido en un objetivo social. Aunque en términos comparativos el ciudadano de Inglaterra y Gales, en principio, tiene muchos más dispositivos democráticos a su disposición para protegerse que su contraparte en la mayoría de los países menos desarrollados, de todas formas su peso específico en el sistema de gobernabilidad del agua y de los servicios del agua y saneamiento es extremadamente limitado.

En cierto modo, los ciudadanos de algunas regiones de América Latina han logrado ejercer un nivel de control más importante que sus contrapartes en Gran Bretaña. Por ejemplo, cuando se tomó la decisión de privatizar las empresas en Inglaterra y Gales en 1989 las encuestas de opinión demostraban que alrededor del 80 por ciento de la población se oponía, pero la decisión se tomó sin consultar ni tener en cuenta las preferencias de la ciudadanía. Como es notorio, este tipo de situación ha sido repetida numerosas veces en nuestros países, donde los procesos de privatización han sido normalmente implementados de espaldas a la ciudadanía y sin garantizar condiciones mínimas de control de la gestión de las empresas privadas. Sin embargo, cabe destacar que en el curso de nuestra investigación hemos identificado ciertos procesos de ejercicio democrático que tienden a brindar a los ciudadanos una mayor capacidad de control sobre este tipo de procesos. Por ejemplo, en la provincia de Chaco en Argentina, en 1994 se realizó una consulta ciudadana vinculante para sondear si existía apoyo a la política de privatizaciones

¹⁹ Ver el artículo a cargo de Azpiazu *et. al.* (2003), en este mismo número.

²⁰ Ver, por ejemplo, Schofield y Shaoul (1997).

impulsada por el Gobierno nacional del momento. Los votantes rechazaron masivamente la opción y la decisión se incorporó a la constitución provincial, que prohibió la privatización de servicios públicos en su territorio, un desarrollo de notable trascendencia dado que ocurrió en un momento en el que el gobierno federal implementaba una onda de privatizaciones aprovechando la virtual ausencia de oposición política y la gran apatía social que reinaba en el país (Roze, 2003).²¹

Otros ejemplos notables son los del proceso participativo en algunas municipalidades de Brasil, como Porto Alegre y Recife, o la reciente reforma al marco regulatorio de los servicios de agua y saneamiento en Venezuela.²² El caso de Porto Alegre es relativamente bien conocido por haber sido la cuna del modelo de presupuesto participativo que desde la llegada del Partido de los Trabajadores al poder municipal en la década de los ochenta permitió a los habitantes de esa ciudad disfrutar de un experimento de «democracia redistributiva» original y sustantivo (Sousa Santos, 1998). En el sector de los servicios de agua y saneamiento este proceso participativo permitió la virtual universalización de los servicios en la ciudad en el curso de una década (Viero, 2003), lo que convirtió a la empresa municipal (Departamento Municipal de Aguas y Esgotos, DMAE) en un modelo internacionalmente reconocido de eficiencia en gestión pública.²³ En el caso de la ciudad de Recife, capital del estado de Pernambuco, ésta tiene concesionados sus servicios de agua y saneamiento a una empresa pública estatal, la Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) desde la década de los setenta. Desde comienzos de los años noventa, particularmente a partir de 1995, Brasil impulsó una fuerte política de privatizaciones que, en el caso de las empresas de agua y saneamiento, se convirtió en una cláusula condicionante en el otorgamiento de préstamos para infraestructura. La empresa de Pernambuco pasó a ser una de las candidatas a la privatización y hacia 1999-2000 se había avanzado en el proceso preparatorio para el llamado a concurso, cuando ocurrió un hecho inesperado: el Partido de los Trabajadores (PT) ganó las elecciones municipales en Recife y en otros municipios metropolitanos con un programa de oposición a la privatización. En el año 2002, el nuevo gobierno municipal de Recife convocó a la Primera Conferencia Municipal de Saneamiento, en la cual se invitó a la población a expresar su opinión y preferencias en relación con la política de agua y saneamiento, entre muchos otros temas, y el resultado fue una decisión masiva a favor de retener los servicios de agua y saneamiento en el sector

²¹ Lamentablemente para la provincia de Chaco, el rechazo de la privatización por el voto negativo de sus ciudadanos llevó a la exclusión de la provincia de los beneficios del plan nacional de inversiones en agua y saneamiento, financiado parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo, que incluía una cláusula condicional de préstamos a cambio de la privatización de empresas públicas.

²² Para una consideración en mayor detalle de la reforma, véase Lacabana *et. al.* (2004).

²³ El éxito del modelo de democracia participativa en Porto Alegre ha sido reconocido por el Banco Mundial (2003:42), aunque el análisis de los expertos del banco tiende a sobreenfatizar los aspectos técnicos del modelo y presta mucho menos atención al carácter social y político del proceso. Véanse Fedozzi (2001) y Sousa Santos (2002) para un análisis detallado del proceso en Porto Alegre.

público. Ante este resultado, el gobernador estatal que favorecía la privatización decidió imponer un compás de espera y congelar el proyecto, que sigue en discusión al momento de escribirse este artículo (agosto de 2005).²⁴

Estos y otros ejemplos nos permiten centrar el foco de atención en un aspecto central del problema de la gobernabilidad: la «participación de la sociedad civil». No podemos detenernos aquí a discutir el complejo concepto de sociedad civil, aunque es necesario recalcar que ese rótulo oculta una gran variedad de fenómenos mutuamente contradictorios muchas veces.²⁵ ni el aún más controvertido concepto de «participación». Pero podemos afirmar a partir de la evidencia recabada en la investigación, que en el modelo de gobernabilidad centrado en el mercado que se ha venido instalando desde la década de los ochenta, la noción de participación de la sociedad civil tiende a entenderse como obediencia esperada a decisiones ya tomadas con antelación. Aspectos cruciales del ejercicio de los derechos ciudadanos esenciales, tales como el derecho a decidir quién, cómo y para quién se gobierna, quedan afuera de consideración. Por ejemplo, en el caso del agua y sus servicios derivados, el ejercicio de los derechos políticos de ciudadanía incluiría el derecho a decidir sobre quién debe gobernar esos bienes y servicios (ej.: cómo se elige a los que gobiernan el agua, quién los elige, etc.), cómo se los debe gobernar, y para quién, es decir, para el beneficio de quién. Estos son elementos cruciales, y en verdad elementales, de la gobernabilidad del agua y sus servicios. Sin embargo, el modelo dominante tiende a agravar la indefensión ciudadana ya existente en relación con el control y acceso a los bienes y servicios esenciales mediante el intento de convertirlos en bienes económicos, mercancías, que no requieren ciudadanos sino sólo proveedores y consumidores. Participación, en este modelo, es equivalente a obediencia y voluntad de pago.

Conclusiones

Ya no es posible, en cierto sentido y para retornar al tema del inicio, evitar la repetición de la historia y estamos observando los efectos predecibles de esta imposibilidad. El impulso de un modelo de gobernabilidad social centrado en la predominancia de los principios mercantiles ha contribuido a exacerbar las condiciones ya existentes de desigualdad y polarización sociales, no solamente en los países menos desarrollados. La necesidad de introducir principios de racionalidad económica para mejorar la gestión del agua y sus servicios ha sido confundida con la introducción de la racionalidad mercantil, que a diferencia de la

²⁴ Entrevista del autor con el Ing. Antônio da Costa Miranda Neto, ex Secretario de Saneamiento de la Municipalidad de Recife (12-12-2003). Para una descripción de la promoción del proceso participativo en Recife véase Rocha Ferreira (2003).

²⁵ Por ejemplo, mientras que en la tradición anglosajona de libre mercado la sociedad civil es idéntica al mercado, una amalgama de individuos egoístas persiguiendo sus propios intereses; en las tradiciones republicana y comunitaria la sociedad civil tiende a representar el espacio de cooperación y solidaridad que existe entre el espacio de la competencia mercantil y el Estado.

primera invierte el orden de los valores y transforma en fin lo que debería ser el instrumento. En este modelo, la sociedad debe garantizar las condiciones de la ganancia privada y no la iniciativa privada contribuir al alcance de las metas colectivas. A pesar de la retórica democrática y participativa que suele adornar los programas privatistas, el análisis de las prácticas concretas derivadas de éstos permite identificar los trazos de una cultura fundada en el principio de exclusión.

Sin embargo, tal como ocurriera en la Inglaterra de los «ladrones de agua», las formas culturales de carácter más universalista suelen atravesar campos políticos e ideológicos en gran medida irreconciliables cuando lo que está en juego son elementos esenciales del carácter humano, como el acceso a los satisfactores vitales. En realidad, en otro cierto sentido, la historia nunca vuelve a repetirse.

Apéndice

Principios de la política neoliberal en el sector del agua

- a) Los recursos hídricos deberían ser asignados para su uso a través de mecanismos capitalistas de mercado; se deben crear y asignar derechos de agua privados que reemplazarán las formas colectivas y/o públicas de derechos de agua pre-existentes y que serán libremente comercializables;
- b) los servicios de agua y saneamiento deben ser considerados como un bien económico, en el sentido de ser un bien privado que debe comprarse en condiciones de mercado; por definición, una vez que estos servicios sean considerados bienes privados será posible excluir de su uso a quienes no pagan por ellos; la noción de que estos servicios constituyen un bien público o un bien social debe ser abandonada;
- c) los servicios de agua y saneamiento deben ser provistos por operadores privados, quienes son inherentemente más eficientes que los públicos; si es posible, estos servicios deben ser autorregulados mediante mecanismos de mercado y la regulación debe ser minimizada o, de ser posible, evitada;
- d) los servicios de agua y saneamiento no constituyen un monopolio natural, tal como lo argumentan los defensores de la intervención estatal; la mayoría de las operaciones puede ser abierta a la competencia mercantil, con la única excepción, quizás, de algunas actividades centrales, aunque la introducción de mecanismos competitivos puede ser dificultada por los elevados costos de transacción; en estos casos, un monopolio privado es preferible a un monopolio público y en lo posible debe ser un monopolio no regulado;
- e) los usuarios de los servicios de agua y saneamiento deben ser convertidos en consumidores y los derechohabientes en clientes.

Fuente: Castro (2005), capítulo 6.

Referencias bibliográficas

Azpiazu, Daniel, Andrea Catenazzi, Emilio A. Crenzel, Natalia Da Representação, Gustavo Forte, Karina Forcinito y Juan C. Marín (2003). «Caso de Estudio Buenos Aires, Argentina», en J. E. Castro, coord. *Barreras y condiciones para la participación de la empresa y el capital privados en los servicios de agua y saneamiento en Latinoamérica y África: A la búsqueda de la sustentabilidad económica, social, y ambiental (Prinwass)* (<http://users.ox.ac.uk/~prinwass/>), Comisión Europea—Sto Programa Marco, INCO-DEV, Contrato PL ICA4-2001-10041. Oxford, Universidad de Oxford.

Bakker, Karen (2000). «Privatising water, producing scarcity: The Yorkshire drought of 1995», *Economic Geography*, año 76, n° 1, pp. 4-27.

Banco Mundial (2003). *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People* (<http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2004/>). Washington DC, World Bank.

Barnekov, Timothy, Robin Boyle and **Daniel Rich** (1989). *Privatism and Urban Policy in Britain and the United States*. Oxford, Oxford University Press.

Brook Cowen, Penelope J. and **Tyler Cowen** (1998). «Deregulated private water supply: a policy option for developing countries». *Cato Journal*, año 18, n° 1, pp. 21-41 (<http://www.cato.org./research/natur-st.html>).

Cano, G.J. (1991). «Legislación de aguas: relación entre países americanos y España», in Cehopu, *Antiguas Obras Hidráulicas en América. Actas del Seminario* (México, 1988), pp. 371-383. Madrid, Cehopu.

Castro, José Esteban (2003). «Argumentos utilizados en los programas actuales que promueven una mayor participación privada en los servicios de agua y saneamiento», en J. E. Castro, coord. *Barreras y condiciones para la participación de la empresa y el capital privados en los servicios de agua y saneamiento en Latinoamérica y África: A la búsqueda de la sustentabilidad económica, social, y ambiental (Prinwass)* (<http://users.ox.ac.uk/~prinwass/>), Comisión Europea–5to. Programa Marco, INCO-DEV, Contrato PL ICA4-2001-10041. Oxford, Universidad de Oxford.

Castro, José Esteban (2004a). «Urban water and the politics of citizenship: the case of the Mexico City Metropolitan Area (1980s-1990s)», *Environment and Planning A*, año 36, n° 2, pp. 327-46.

Castro, José Esteban (2004b). «Socio-political and Cultural Factors Affecting Private Participation Projects in Water and Sanitation Services», en J. E. Castro, coord. *Barreras y condiciones para la participación de la empresa y el capital privados en los servicios de agua y saneamiento en Latinoamérica y África: A la búsqueda de la sustentabilidad económica, social, y ambiental (Prinwass)* (<http://users.ox.ac.uk/~prinwass/>), Comisión Europea–5to. Programa Marco, INCO-DEV, Contrato PL ICA4-2001-10041. Oxford, Universidad de Oxford.

Castro, José Esteban (forthcoming 2005). *Water, Power, and Citizenship. Social Struggle in the Basin of Mexico*. Houndmills, Palgrave-Macmillan.

Drakeford, Mark (2002). «Providing Water in Wales: is there a Third Way? The Welsh experience with public and private utilities and the emergence of the not-for-profit model» (http://users.ox.ac.uk/~prinwass/feb02_workshop.shtml), ponencia presentada en el Segundo Taller de Investigación–Prinwass, *Private Sector Participation in Water and Sanitation: Institutional, Socio-political, and Cultural Dimensions*. Oxford, St Antony's College, Universidad de Oxford. 28 de febrero de 2002.

Dryzek, J. (1997). *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*. Oxford, Oxford University Press.

Fedozzi, Luciano (2001). *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo Editorial.

Finer, S.E. (1997). *The Life and Times of Sir Edwin Chadwick*. Londres, Routledge & Thoemmes Press.

Fitch, Martin and **Howard Price** (2002). *Water poverty in England and Wales*. Londres, Centre for Utility Consumer Law y Chartered Institute of Environmental Health.

Foreman-Peck, James and **B. Millward**, eds. (1994) *Public and Private Ownership of British Industry, 1820-1990*. Oxford, Clarendon Press.

- Glick, T.F.** (1970). *Irrigation and Society in Medieval Valencia*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Goubert, Jean-Pierre** (1986). *The Conquest of Water. The Advent of Health in the Industrial Age*. Cambridge y Oxford. Polity Press y Basil Blackwell.
- Greene, Joanne** (2002). *The England and Wales Water Industry Privatization. A Desk Study*. Londres, WaterAid.
- Hanf, K. y A. Jansen**, eds. (1998). *Governance and Environment in Western Europe*. Harlow, Addison Wesley Longman.
- Hassan, J.** (1998). *A History of Water in Modern England and Wales*. Manchester, Manchester University Press.
- Healey, Patsy** (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Londres, Macmillan.
- Herbert, A. y E. Kempson** (1995). *Water Debt & Disconnection*. Londres, Policy Studies Institute (PSI).
- Hundley, N. (Jr.)** (1992). *The Great Thirst. Californians and Water, 1770s-1990s*. Berkeley, Los Angeles, y Oxford, University of California Press.
- Katko, Tapio** (2002). *Water! Evolution of Water Supply and Sanitation in Finland from the mid-1800s to 2000*. Tampere, Finlandia, Finnish Water and Waste Water Works Association.
- Klein, Georgia** (2003). *Life lines: the NCC's agenda for affordable energy, water, and telephone services*. Londres, National Consumer Council.
- Lacabana, Miguel, Cecilia Cariola y Verónica Carrodeguas** (2004). «El Marco Regulatorio del SAPS. Oportunidades, Restricciones y Desafíos para mejorarlo. El caso de la Región Metropolitana de Caracas, Venezuela», en J. Dávila, coord. *Service Provision Governance in the Peri-urban Interface of Metropolitan Areas Research Project*. Londres, Development Planning Unit, University College London.
- Lanz Cárdenas, J.T.** (1982). *Legislación de Aguas en México (Estudio histórico-legislativo de 1521 a 1981)*, 4 vols. Tabasco, México, Consejo Editorial del Gobierno del estado de Tabasco.
- Laski, H.J., W.I. Jennings and W.A. Robson**, eds. (1935). *A Century of Municipal Progress 1835-1935*. Londres, George Allen & Unwin.
- Laurie, Nina, Carlos Crespo Flores y Carmen Ledo** (2003). «Caso de Estudio Cochabamba, Bolivia», en J. E. Castro, coord., *Barreras y condiciones para la participación de la empresa y el capital privados en los servicios de agua y saneamiento en Latinoamérica y África: A la búsqueda de la sustentabilidad económica, social, y ambiental (Prinwass)*; (<http://users.ox.ac.uk/~prinwass/>), Comisión Europea—5to. Programa Marco, INCO-DEV, Contrato PL ICA4-2001-10041. Oxford, Newcastle y Cochabamba, Bolivia, Universidad de Oxford, Universidad de Newcastle, Reino Unido, y Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia.
- Lee, Terence R. and Andrei Jouravlev** (1998). *Prices, property and markets in water allocation*, (LC/L 1097). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Luckin, B.** (1986). *Pollution and Control: a Social History of the Thames in the Nineteenth Century*. Londres, Adam Hilger.
- Martinez-Alier, Joan** (2002). *The Environmentalism of the Poor. A Study of Ecological Conflicts and Valuation*. Cheltenham y Northampton, Edward Elgar.
- Martins, Herminio** (1998). «Risco, incerteza e escatologia—reflexões sobre o *experimentum mundi* tecnológico em curso», en *Episteme*, año 1, n° 1, pp. 99-121.
- Marx, Karl** (1842). «Debates sobre la ley castigando los robos de leña», en Carlos Marx y Federico Engels (1982), *Obras Fundamentales. vol. 1, Marx. Escritos de Juventud*, pp. 248-83. México D. F., Fondo de Cultura Económica.

Metropolitan Water Board (MWB) (1949). *The Water Supply of London*. Londres, Staples Press.

Meyer, Michael C. (1997). *El Agua en el Suroeste Hispánico. Una Historia Social y Legal - 1550-1850*, México D. F. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Millward, B. (1991). «Emergence of gas and water monopolies in nineteenth century Britain: contested markets and public control», in James Foreman-Peck, ed., *New Perspectives in Late Victorian Economy: Essays in Quantitative Economic History 1860-1914*. Londres, Cambridge University Press.

Morse, R.M. (1984). «The urban development of colonial Spanish America», in L. Bethell (ed.) *The Cambridge History of Latin America*, vol. 2, pp. 67-104. Cambridge, Cambridge University Press.

Mukhopadhyay, A.K. (1975). «The politics of London water», in *The London Journal*, año 1, n° 2, pp. 207-226.

Musset, A. (1991). *De l'Eau Vive à l'Eau Morte. Enjeux Techniques et Culturels dans la Vallée de Mexico (XVIe-XIXe Siècles)*. París, Éditions Recherche sur les Civilisations (ERC).

Ogle, Maureen (1999). «Water supply, waste disposal, and the culture of privatism in the mid-nineteenth-century American city», in *Journal of Urban History*, año 25, n° 3, pp. 321-347.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1992). «Declaración de Dublín Sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible», *Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente*. Disponible en <http://www.wmo.ch/web/homs/documents/espanol/icwedec.html>. Dublín, ONU.

Organización de las Naciones Unidas-Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU-CDESC) (2002). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Disponible en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm. Nueva York, ONU-CDESC.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2003). *El Derecho al Agua*. Disponible en http://www.who.int/water_sanitation_health/rightwater/es/. Ginebra, OMS.

Pani, Alberto J. (1916). *La Higiene en México*. México D. F., Imprenta de J. Balleca.

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

Polanyi, Karl (1957). *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, Beacon Press.

Rocha Ferreira, Hermelinda María (2003). «La participación popular en la gestión de los servicios de saneamiento en Recife». Ponencia presentada en la Segunda Conferencia Internacional Prinwass *Private Participation in Water and Sanitation: Tools for Exploring and Evaluating Current Policies in the Sector*, México D.F., 2-3 de abril de 2003. Disponible en <http://users.ox.ac.uk/~prinwass/PDFs/Rocha.PDF>.

Roze, Jorge (2003). «Estudio de Caso Chaco y Corrientes, Argentina», en J. E. Castro, coord. *Barreras y condiciones para la participación de la empresa y el capital privados en los servicios de agua y saneamiento en Latinoamérica y África: A la búsqueda de la sustentabilidad económica, social, y ambiental (Prinwass)* (<http://users.ox.ac.uk/~prinwass/>), Comisión Europea—Sto. Programa Marco, INCO-DEV, Contrato PL ICA4-2001-10041. Oxford y Resistencia, Argentina, Universidad de Oxford y Universidad Nacional de Resistencia, Argentina.

Shaoul, Jean (2004). «Privatization: does it hold water?». Ponencia presentada en la Escuela de Geografía y Medio Ambiente, Universidad de Oxford, 9 de junio de 2004. El Dr Shaoul tiene una lista de publicaciones caracterizadas por un análisis

riguroso de la performance financiera de las empresas de agua y saneamiento privatizadas en Inglaterra y Gales. Disponible en: http://les1.man.ac.uk/accounting/staff/academic/J_shaoul.htm.

Schofield, Richard and **Jean Shaoul** (1997). «Regulating the water industry: by any standards?», in *Utilities Law Review*, año 8, n° 2, pp. 56-70.

Schultz, Stanley K. and **Clay McShane** (1978). «To engineer the metropolis: sewers, sanitation, and city planning in late-nineteenth century America», in *The Journal of American History*, año 65, n° 2, pp. 389-411.

Sousa Santos, Boaventura de (1998). «Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy», en *Politics & Society*, año 26, n° 4, pp. 461-510. Disponible en: <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/santosweb.html>.

Sousa Santos, Boaventura de (2002). *Democracia e Participação. O Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto (Portugal), Edições Afrontamento.

Swyngedouw, Erik A. (2000). «Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling», *Environment and Planning D; Society and Space*, año 18, pp. 63-76.

Taylor, Pamela (2002). «Debt – a water industry issue», paper presented at the Water UK Information & Learning Conference on «Debt Management», 16 de julio de 2002, Londres.

Viero, Odete Maria (2003). «Water supply and sanitation in Porto Alegre, Brazil». Ponencia presentada en la Segunda Conferencia Internacional Prinwass *Private Participation in Water and Sanitation: Tools for Exploring and Evaluating Current Policies in the Sector*, México D.F. 2-3 de abril de 2003, (<http://users.ox.ac.uk/~prinwass/PDFs/DMAE.PDF>).

Ward, Colin (1997). *Reflected in Water, A Crisis of Social Responsibility*. Londres y Washington DC, Casell.

Warner, Bass (1987). *The Private City: Philadelphia in Three Periods of its Growth*, 2nd ed., Filadelfia, University of Pennsylvania Press.

Water and Sanitation Program (WSP) and Public Private Infrastructure Advisory Facility (Ppiaf) (2002). *New Designs for Water and Sanitation Transactions. Making Private Sector Participation Work for the Poor* (http://www.wsp.org/publications/global_newdesigns.pdf). Washington DC, WSP-Ppiaf.