

# CAPACIDADES ESTATALES PARA UNA GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL AGUA: EXPERIENCIAS DEL CASO URUGUAYO \*

*State Capabilities for Participative Management of Water: Uruguayan experiences*

Mauro Casa \*\*

**Resumen:** Esta investigación describe el Sistema de capacidades estatales del Servicio Descentralizado uruguayo Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE) –provisión de agua y saneamiento-, para dar cuenta de la concreción del mandato constitucional de gestión participativa del agua establecido por el plebiscito del año 2004. Procura elucidar bajo qué diseño de gobernanza ha ocurrido la participación social prescrita por la reforma del agua, partiendo de principios difícilmente compatibles postulados para la gestión pública del recurso (“gestión exclusivamente estatal” y “gestión societal participativa”). Plantea la configuración de un modelo híbrido para su gestión; a ser analizado desde las capacidades dispuestas por OSE para la participación social.

**Palabras clave:** Capacidad estatal / Gobernanza / Hibridismo / Participación social

**Abstract:** The goal of this research is to describe the ‘State capabilities system’ of Uruguayan decentralized state-owned company ‘Administración de las Obras Sanitarias del Estado’ (OSE) – water supply and sanitation services-, attempting to judge if the constitutional mandate concretion for participative management of water, established by the plebiscite of the year 2004 was actually fulfilled. It elucidates under which institutional designs of «governance» social participation prescript by ‘Water Reform’ has taken place, taking into account that the two sets of rules mandated by this reform -‘exclusively state management’ and ‘societal-participative management’- are not easily compatible. It formulates the configuration of a hybrid management model, to be analyzed through the capabilities for social participation, developed by OSE.

**Keywords:** State capability / Governance / Hybridism / Social participation

## 1. Introducción, objetivos y metodología

En este artículo se analiza el sistema de capacidades estatales del Servicio Descentralizado del Uruguay Administración de las Obras Sanitarias del Estado (en más: OSE) para dar cuenta del mandato constitucional de gestión participativa del agua, emanado del plebiscito constitucional del año 2004. Fueron observadas las capacidades de tres experiencias dentro de OSE: la *Unidad de Gestión Desconcentrada* en el departamento de Maldonado<sup>2</sup> (en más: UGD), el *Área de Solidaridad y Cooperación Nacional e Internacional* (en más: ASCNI) y el *Programa de Abastecimiento de Agua a Pequeñas Localidades y Escuelas Rurales* (en más: PAPLER).

El objetivo de esta investigación consistió en elucidar cómo se ha dispuesto –en términos de diseño y de implementación– la participación social prescrita por la reforma del

· Este trabajo presenta resultados de investigación de la Tesis de Grado de la Licenciatura en Ciencia Política: “*Pidamos lo imposible. El sistema de capacidades estatales para la gestión participativa en las Obras Sanitarias del Estado a partir de la Reforma del Agua*” (2013)

· \* Licenciado en Ciencia Política. Investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Correo electrónico: [mcasa24@gmail.com](mailto:mcasa24@gmail.com)

<sup>2</sup> Departamento situado sobre el litoral sureste de Uruguay. Posee 4793 km<sup>2</sup>, y una población de 164 300 habitantes, al año 2011

agua para el caso de estas experiencias. Indagando en la *gobernanza* desarrollada en torno a la política de aguas uruguayas, planteamos como supuesto la configuración de un modelo híbrido (Evans 2003) para la gestión de la participación en esta arena, modelo pasible de ser comprendido mediante el análisis del sistema de capacidades dispuesto por OSE. Este objetivo reviste interés en tanto la reforma antedicha plantea dos principios en potencial conflicto para la gestión del recurso. La propuesta plebiscitada el 31 de octubre de 2004 determinó que se consideraría el agua un bien público social, mas quedaron patentes en la Constitución<sup>3</sup> y en la posterior Ley de Política Nacional de Aguas<sup>4</sup> tanto un principio “estatizante” - “*que las personas jurídicas estatales sean las únicas que puedan prestar, en forma exclusiva y directa, los servicios públicos de agua potable y saneamiento*”- como uno “societal” - “*la participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control*”-. Se propende a la gestión pública del recurso, mas dentro de esa órbita, la reforma no se pronuncia entre un exclusivismo estatal y la posible participación social en esta gestión. El aporte sustantivo de este análisis es considerar el formato de gestión del agua en el Uruguay a partir de la reforma como un caso de hibridismo, como acontecería siempre que se incluye participación social en una gestión conducida por el Estado. Este modelo es el que se pretende describir, analizar y comprender.

Siendo ésta una investigación analítica cualitativa, se nutrió de técnicas de revisión de fuentes secundarias (académicas y documentales) sobre política de aguas en América Latina y de un recorrido por las particularidades del caso uruguayo, particularmente de las transformaciones emprendidas por OSE al influjo de la reforma del agua. Adicionalmente, se realizó una serie de entrevistas en profundidad a informantes calificados por su calidad de directivos y técnicos de ese organismo estatal y de la sociedad civil organizada en torno al tema (detalle en ANEXO I).

## **2. Marco teórico: gobernanza participativa. Modelo *híbrido* de intervención pública. Sistema de capacidades estatales**

### *2.1. Gobernanza participativa*

En épocas actuales de post-fordismo, globalización, y diversificación de demandas de bienes y servicios públicos, han ido incrementando sus intervenciones en el sector público –de tradición exclusivamente estatal– actores que actúan con lógica de mercado y con lógica participativa, desde un enfoque de gobernanza moderna<sup>5</sup> (Jessop 2008) como mecanismo institucionalizado de conducción y coordinación del sector público estatal y no estatal.

Las múltiples definiciones de gobernanza suelen diferenciarse sustancialmente por el rol que se le asigna al Estado contemporáneo en la toma de decisiones que *gestionan* las relaciones sociales interdependientes. En general se definen tres tipos ideales: jerarquías, mercados y redes participativas (Jessop 2008), constituyéndose la gobernanza moderna en su articulación en una combinatoria variable. Tales combinaciones no son políticamente neutras sino que componen diferentes correlaciones de poder en el sector público, de actores con intereses y lógicas de acción propias que interactúan en el proceso decisorio, llevando a diversos arreglos institucionales. Asumimos una noción estadocéntrica, siguiendo a Peters (2010), en el entendido de que gobernanza implica el uso de diversos mecanismos para proveer de una dirección coherente a la sociedad, y que su análisis consiste en determinar y comprender el rol de actores que interactúan con y en el Estado.

<sup>3</sup> Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.html>

<sup>4</sup> Ley N° 18.610. Ver: [http://www.ose.com.uy/descargas/documentos/leyes/ley\\_18\\_610.pdf](http://www.ose.com.uy/descargas/documentos/leyes/ley_18_610.pdf)

<sup>5</sup> Para una sistematización acabada de la noción actualmente en debate de gobernanza moderna del sector público, ver, entre otros: Jiménez (2008), Peters (2010), Torfing et. al. (2012), Zurbriggen (2012).

La gobernanza sintetiza pues la totalidad de interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil, destinadas a la canalización y respuesta a demandas sociales, resolución de problemas y creación de oportunidades. Históricamente se han desarrollado diferentes modelos predominantes en Europa occidental. Desde la década de los cincuenta hasta los setenta prevaleció la Jerarquía, basada en la autoridad, con clara división de tareas cimentada en normas. En los años ochenta, la gobernanza de Mercado se convirtió en predominante, centrándose en el precio, la eficiencia y la descentralización –principios de la “Nueva Gerencia Pública”–. En los años noventa, emergieron decididamente las Redes participativas, basadas en la interdependencia y la confianza. En este abanico, la lógica de mercado se contrapondría, por privatizante, a la lógica “pública”, sea exclusivamente jerárquica o dotada de dispositivos de participación.

Al explorar los múltiples argumentos que valorizan los formatos de gestión participativa, el enfoque liberal jerarquiza el aporte de eficacia y transparencia que supone la implicación ciudadana, mientras que los discursos comunitaristas visualizan estas estructuras como vías para ampliar la ciudadanía de sectores vulnerables, que pueden así hacer oír su voz en el proceso de la política pública. Las virtudes de la participación se asocian a profundización de la democracia (Casey 2004; Pollitt 1998), reducción de déficits de representación y rendición de cuentas (Mansbridge 2003); y efectos positivos de eficiencia, eficacia, calidad, cobertura, diversidad y colocación de demandas sociales en la Administración Pública (Bresser y Cunill 1998; Kramer 1994; Schmid 2004).

## *2.2. Modelos de Gestión Pública e Hibridismo*

En términos de gestión pública, el análisis politológico del hibridismo (Evans, op.cit.) hace foco en la capacidad de conducción. Las características expuestas de la gobernanza abren paso a las tres formas de conducción de la cosa pública antedichas: la burocrático-jerárquica, la de mercado y la participativa. Evans (op.cit.) sostiene que la Administración Pública moderna ha de combinar esos tres modos básicos, entre los cuales focalizaremos en el jerárquico weberiano y el participativo, puesto que el de mercado fue explícitamente excluido en Uruguay por la reforma del agua, como posibilidad para la gestión del bien.

El modelo jerárquico burocrático weberiano remite a la conducción organizativa típica de la Administración tradicional. Se basa en la imposición de normas profesionales, de estructuras jerárquicas dotadas de autoridad y de procedimientos universales estandarizados; construido –como afirma Mayntz (2001)– a partir de la contratación meritocrática, las carreras administrativas predecibles, la división del trabajo reglamentada por unidades organizativas diferenciadas por especialización, sistemas de reglas que fijan derechos y obligaciones, y líneas verticales de comunicación.

El mecanismo que ha discutido y complementado tanto a este modelo como al de mercado es el control participativo de base. Éste procura que los fines administrativos reflejen las necesidades ciudadanas, en un proceso transparente y sujeto al control público a través de una amplia participación deliberativa. Este formato procura ampliar los límites del sector público más allá del Estado, desde una posibilidad “democratizadora desmercantilizada”. No obstante, se han señalado numerosos aspectos problemáticos de este modelo: diferencias de poder, necesidades e intereses de los distintos actores que participan en esos procesos; controvertida rendición de cuentas y representatividad; falta de coherencia, coordinación, eficiencia; y tutela, oscurecimiento de roles y consecuente debilitamiento de la sociedad civil<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Barrientos et. al., 2008; Schmitter, 1999; Ackerman, 2004; Dowding, 1994; Cunill, 2000; Rossell, 2010

Según Evans (op.cit.), el hibridismo implicaría la valoración realista de la contribución de la burocracia tradicional, tanto como de métodos innovadores que aumenten la capacidad de los ciudadanos de exigir transparencia y control.

### 2.3. Capacidades estatales

La concreción del mandato participativo de la reforma requería que OSE transformase el sistema de capacidades de las unidades seleccionadas para el análisis. En pos de aproximarnos al profuso tema de las capacidades, tomamos la propuesta de revisión teórica, definición conceptual y alcance analítico comprendida en Casa y Narbondo (2013).

Como sostienen los autores (op. cit.: 131), el énfasis político latinoamericano de la última década ha revalorizado el rol del Estado en tanto actor clave para el desarrollo económico y social, aún cuando presente dificultades para responder efectivamente a los problemas de la región (Martínez, 2002).

Asumimos por capacidad de una organización estatal “*su aptitud para elaborar y definir sus fines, y alcanzarlos efectivamente*” (Casa y Narbondo, op. cit.: 134). Esta capacidad se funda en la disposición, control efectivo y manejo correcto de los medios o recursos adecuados, de modo eficaz y eficiente. Sus acciones y decisiones, así como las relaciones de poder estables subyacentes, están pautadas por reglas institucionales. Las capacidades no son políticamente neutras porque implican el poder relativo del Estado, interno y en relación a la sociedad, y a otros actores. Toda capacidad estatal (gubernamental y administrativa) es pues *política*, porque el componente presente en el ejercicio de acción del Estado es el control efectivo de la violencia legítima.

Las iniciativas del Estado dan lugar a procesos que reflejan disputas internas y externas, cuyos resultados impactan sobre la dinámica social, evidenciando la posibilidad de incidencia sobre ella. Un “*Sistema general de capacidad de acción estatal*” puede dividirse analíticamente en subsistemas especializados que funcionan en su recíproca articulación como sistema de acción global: el Subsistema de autoridad, el Subsistema técnico, el Subsistema de financiación y el Subsistema de gestión de recursos humanos (Casa y Narbondo, op. cit.: 136).

En los términos de la propuesta de Casa y Narbondo, respecto al Subsistema de autoridad, entendemos por autoridad como la institución que establece el derecho de dar órdenes y el deber de obedecerlas. Para el Estado, ello implica tomar decisiones y conducir acciones políticas vinculantes, definiendo y realizando objetivos y fines públicos (op. cit.: 137).

El *Subsistema técnico* define cómo se hallan dispuestas las partes a cargo de tareas especializadas, y su articulación en consonancia con el logro en conjunto de objetivos superiores, a partir de la división del trabajo. La adecuación técnica de cada sub-unidad se verá reflejada en el logro de sus objetivos específicos y en su contribución al logro de los objetivos generales del Estado (op. cit.: 139).

El Subsistema de financiación se vincula a las funciones institucionalizadas de la organización estatal para la obtención y asignación de recursos, y a las especificaciones técnicas de su control y manejo (Ídem).

El Subsistema de gestión de recursos humanos trata la doble función de seleccionar, ingresar y distribuir funcionarios en los diversos puestos de la estructura organizativa; y regular los incentivos para que los recursos humanos cumplan las tareas relativas a esos puestos y el logro de objetivos públicos. Un indicador de esta capacidad es la adecuación técnica del personal a sus funciones y su cumplimiento de las decisiones de las autoridades conforme a la racionalidad legal democrática (op.cit.: 140).

A partir de los objetivos del estudio profundizaremos en los dos primeros Subsistemas, puesto que la materialización del mandato de participación social en OSE es pasible de ser comprendida, en este primer acercamiento, desde las capacidades de autoridad y técnicas. Los dos Subsistemas se vuelven operativos con *dimensiones* dispuestas de acuerdo a su pertinencia respecto al problema de investigación. Ello implica que oportunamente pueden ser redefinidas, fusionadas o sustituidas en tanto son herramientas adaptables al objetivo y estrategia metodológica definidos.

El Subsistema de autoridad se descifra a partir del análisis de conducción, intercambio, toma de decisiones y rendición de cuentas dentro del modelo de gestión de la política específica, en relación con los *stakeholders* –partes interesadas–, teniendo en cuenta las siguientes dimensiones (inspiradas en Casa y Narbono, op. cit.: 141):

- a) *Conducción del entorno*. Hace foco en las relaciones de autoridad entre unidades estatales y organizaciones sociales que interactúan en el proceso de la política pública en cierta arena, y cómo se coordina esta relación en marcos de participación social.
- b) *Espacios de intercambio con el entorno*. Remite a los ámbitos –en sus grados de formalidad e institucionalización– definidos para intercambios entre *stakeholders* en una arena de política, y a los roles que éstos desempeñan.
- c) *Toma de decisiones*. Indaga si los espacios de participación antedichos permiten –y de qué manera– la toma efectiva de decisiones respecto a la formulación e implementación de políticas, a partir del acceso de *stakeholders* a este proceso.
- d) *Mecanismos de rendición de cuentas*. Refiere a la concreción de las obligaciones formales –legales, políticas, jerárquicas y societales– de informar y responsabilizarse sobre actos y decisiones, dando cuenta de formas tradicionales e innovadoras.

El Subsistema técnico elucida qué unidades estatales o qué *stakeholders* cumplen efectivamente qué funciones, y si los diseños organizativos son adecuados a esa distribución, a partir de estas dimensiones (inspiradas en Casa y Narbono, op. cit.: 141):

- e) *Capacidad técnica para formulación y gestión de políticas*. Apunta a establecer qué sujetos en qué espacios detentan conocimiento y recursos para la definición e implementación de la acción política; y si estas habilidades residen exclusivamente en el Estado o son compartidas por actores sociales.
- f) *Estructura organizacional y distribución de funciones*. Determina qué vínculos funcionales acontecen entre actores internos y externos al Estado, en su co-participación en el ciclo de las políticas públicas. Las estructuras reflejan el marco para la relación con los *stakeholders*.

El sistema de capacidades, subdividido en sus cuatro Subsistemas y dimensiones analíticas, puede aplicarse para el estudio de diferentes tipos de Estado; definidos y organizados en función de diversos objetivos, evoluciones históricas y cambios de sus correlaciones políticas de fuerzas. Esta investigación expone los rasgos que adopta cada Subsistema de capacidad en el modelo de gestión híbrida (burocrático weberiano con tintes participativos de base) del agua en Uruguay.

### 3. La gobernanza en las políticas de aguas durante las últimas décadas

La gestión histórica de la política de aguas en América Latina ha sido conducida a través de agencias de elevado nivel jerárquico y dependientes de los gobiernos centrales (Zurbriggen 2012; Jouravlev 2003), con un formato estado-céntrico objeto de amplio cuestionamiento desde una experiencia internacional promotora de la descentralización a nivel local y la deliberación amplia en torno a la política de aguas (Brugué 2008; Abers y Jorge 2005). Estas propuestas de redefinición del rol del Estado se expresaron en la creación de “mercados del agua”, la extensión de derechos de propiedad privada, la liberalización, la desregulación, la descentralización, y el impulso a la participación ciudadana con el fin de “transparentar la gestión”. Se dio paso así a la privatización de servicios de agua y saneamiento, con normas atractivas para la inversión extranjera<sup>7</sup>.

Sin embargo, a mediados de la década de los dos mil, un gran número de servicios ha sido re-estatizado, a raíz de cómo las transformaciones previas produjeron importantes conflictos entre organismos reguladores y operadores, destacándose las altas tarifas y costos

---

<sup>7</sup> En Colombia (1994) y Honduras (2003), entre otros ejemplos citados en Zurbriggen (2012)

de conexión –sucesivos aumentos por renegociaciones contractuales–, y la falta de mecanismos de compensación para familias de bajos ingresos (Ducci 2007). El contexto político-institucional de la región hizo imposible un efectivo control del mercado promovido, por adolecer de ineficientes sistemas legales y de planificación, incapacidad de control, evaluación, supervisión y exigencia de rendición de cuentas respecto a las compañías, además de escasa disponibilidad de recursos, ausencia de límites a las decisiones arbitrarias, y limitado acceso a la información (OCDE 2008; Hall et al. 2005).

El advenimiento de gobiernos “post-neoliberales” en la región llevó a un endurecimiento de posiciones respecto a las deficiencias de los agentes privados, conduciendo a un proceso de paulatino abandono del sector por parte de los mismos. En paralelo a las re-estatizaciones, gran número de comunidades<sup>8</sup> construyeron sistemas de agua independientes, administrados por cooperativas, comités informales y consejos vecinales electivos. La sociedad civil ha planteado un modelo alternativo de gestión que privilegia el acceso al agua para consumo humano e incluye la participación ciudadana, conduciendo a la creación de miles de organizaciones comunitarias en regímenes de autogobierno (Avina 2011).

Sin embargo, esta gestión comunitaria ha mostrado grandes limitaciones. La fundamental remite al riesgo cierto de someter a grupos desfavorecidos a servicios de calidad inferior a la que el Estado y el sector privado podrían ofrecer (Bakker 2010). Esto marca que los procesos de participación pueden no exhibir justicia y ser obstaculizados por la escasez de capital, ampliando servicios, mas dando lugar a sistemas de gestión inestables.

Las principales características descritas respecto al avance de los sectores privados en la gestión del agua en el continente son aplicables a territorios específicos del caso uruguayo, dado que la privatización tan solo tuvo auge en la zona costera del este –fundamentalmente en Maldonado–, donde los operadores tenían mayores expectativas de rentabilidad.

El descontento de la población y las organizaciones sociales debido a los ya reseñados rasgos perjudiciales de la privatización conduciría a la creación de la *Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida* (CNDAV) en el año 2002. La CNDAV lograría conducir a un plebiscito por iniciativa popular<sup>9</sup>, donde la propuesta de reforma obtuvo un respaldo ciudadano del 64,7%<sup>10</sup>. Se alcanzó el objetivo de considerar el acceso al agua como Derecho Humano fundamental, excluyendo todo proveedor privado, y con base en criterios de participación social. Esto marcó un precedente internacional decisivo para la institucionalización de derechos ambientales, participación y control social. Posteriormente, las enconadas disputas con las empresas multinacionales no permitirían centrar el debate público sobre la instrumentación de tal gestión participativa (Santos y Villanueva 2005).

#### **4. El aterrizaje del mandato participacionista de la reforma del agua en OSE**

##### *4.1. El Subsistema de capacidades para la participación social en la UGD*

La asunción para el Estado de las concesiones finiquitadas en virtud de la reforma se concretó con la creación de una Unidad de Gestión Desconcentrada<sup>11</sup> para prestar el servicio de abastecimiento de agua y saneamiento en el departamento de Maldonado. Es menester

---

<sup>8</sup> Mayormente en Centroamérica, la región andina y la región “semi-árida” brasileña (Zurbriggen 2012).

<sup>9</sup> La reforma constitucional de iniciativa ciudadana deba contar con el apoyo del 10% del electorado para ser considerada por toda la ciudadanía, en conjunto con las elecciones nacionales.

<sup>10</sup> Datos de la Corte Electoral (<http://www.corteelectoral.gub.uy/nacionales20041031/>).

<sup>11</sup> Ver: Ley N° 17.902 del año 2005

remarcar nuevamente que los hallazgos en el análisis de esta Unidad se circunscriben a la gestión del agua en ese territorio<sup>12</sup>.

A partir del Subsistema de autoridad, la dimensión (a) *Conducción del entorno* se delinea en principio por el postulado de que los miembros del Directorio de OSE son responsables últimos de las resoluciones de UGD. La complejidad del caso está en que UGD se administra por una Dirección conformada por Presidente y Vicepresidente de OSE, más un representante del Gobierno Departamental de Maldonado. Los informantes destacan importantes dificultades en esta relación de conducción OSE/UGD; invisibles en un organigrama de conducción con aparente armonía (ver Figura 1 en ANEXO II).

Como aparece enfáticamente en las voces de los entrevistados, esta conducción excluyó cualquier tipo de participación de usuarios y sociedad civil. Este formato se originó con el sentido estratégico de evitar la municipalización del servicio:

*«Había un fuerte movimiento a favor de que fuera la Intendencia de Maldonado la que se hiciera cargo. OSE por supuesto estaba en contra. Pero una forma de armonizar eso fue establecer un Directorio en el que uno de sus integrantes, en minoría, fuese representante de la Intendencia de Maldonado. Siempre la dirección iba a estar en manos de la OSE [...] Fue dar una respuesta sensata que frenara el intento de municipalización»* (Entrevista 1)

En cuanto a la dimensión (b) *Espacios de intercambio con el entorno* el testimonio de diversos informantes asume directamente que: *«No hay una forma establecida en que participen ciudadanos y actores sociales»* (Entrevista 1). Se argumenta, no obstante, desde el Directorio de OSE-UGD que: *«Siempre se ha estado abierto a la participación de las organizaciones [...] Más allá de que no exista un espacio formal»* (Entrevista 1). La opinión societal por su parte es contundente acerca de la falta de ámbitos de participación: *«En UGD ¿qué participación?! ¡Nada! [...] Protesta y bombos y platillos afuera fue lo único que pudimos hacer»* (Entrevista 5)

Respecto a la dimensión (c) *Toma de decisiones* es insoslayable que la sociedad civil no ha logrado estar presente en espacio alguno dentro de UGD. Claramente, menos aun pudo haber tomado decisiones:

*«Hay mucho mito con que la descentralización va a acercar más al Estado a la gente [...] No alcanza con crear un desconcentrado y poner un representante de la Intendencia para que eso sea participativo [...] UGD tiene Atención al Cliente como todo el resto de la OSE, pero ninguna otra cosa más participativa. Pueden pedir una entrevista con el Director de la UGD que lo tienen ahí todo el día, y eso es el espacio de participación»* (Entrevista 4).

Respecto a la dimensión (d) *Mecanismos de rendición de cuentas*, tanto la Oficina Jurídica como la Gerencia Financiera de OSE tienen competencias y auditoría sobre estas áreas de UGD. En cuanto a engranajes de corte societal, informantes desde la máxima jerarquía del organismo descartan todo potencial: *«Nada de participación»* (Entrevista 4). Otros mandatarios plantean al respecto una visión amparada en la *accountability* vertical: *«Los vecinos de Maldonado se expresaron políticamente en las urnas y hay un gobierno que depende de los vecinos [...] El representante en la UGD tiene la obligación de rendir cuentas a través de la Junta Departamental, a través de los Diputados»* (Entrevista 1)

Pasando al Subsistema técnico, en torno a la dimensión (e) *Capacidad técnica para formulación y gestión de políticas* cabe evaluar la amplitud de las facultades encomendadas. UGD cuenta con reglamento propio, y puede fijar las políticas de ejecución y supervisión de sus servicios, desarrollando su propio modelo comercial y tecnológico. La sociedad civil no

---

<sup>12</sup> Destacan entre sus logros el establecimiento de la conexión gratis al saneamiento y la instalación del servicio de agua potable en más de catorce localidades, con drásticas rebajas en las tasas y tarifas (UGD 2009)

cuenta con oportunidad alguna de incidir en la formulación o implementación de estas políticas, aunque estos actores sostienen haber desarrollado sapiencia y habilidades para incidir en ello, a partir de la valiosa experiencia de la CNDAV (Entrevistas 3, 5 y 6).

Muy ligado a lo anterior, aparece la dimensión (f) *Estructura organizacional y distribución de funciones*, para la cual UGD destaca como éxito el haber “*mantenido la estructura de la empresa privada en el aspecto administrativo y comercial [...] obteniendo una importante ventaja sobre la estructura tradicional de OSE*”<sup>13</sup>. Se destaca la autonomía otorgada a la Dirección de la UGD para fijar políticas, dictar reglamentos, contrataciones y convenios; actos formalmente sujetos a aprobación del Directorio de OSE. Consultados repetidamente los mandatarios acerca de si la estructura de UGD prevé algún formato de relación con la sociedad civil la respuesta fue una negativa elocuente.

#### 4.2. El Subsistema de capacidades para la participación social en ASCNI

El ASCNI<sup>14</sup> tiene el cometido de llevar adelante acciones y proyectos en materia de cooperación con Estados, operadores sociales y sistemas de agua comunitarios de la región y el mundo. Su rol se vincula al lugar adquirido por OSE en el concierto internacional de políticas de aguas, a partir de la afamada reforma constitucional<sup>15</sup>.

El Área se presenta como una herramienta facilitadora donde prima un trabajo conjunto entre OSE y su sindicato –la Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE; integrante central de la CNDAV)– procurando la cooperación con diversas entidades sociales y sus sistemas de agua en el exterior, y su promoción en Uruguay.

Los altos mandos de OSE vinculan directamente los cometidos del Área con el postulado de participación social de la reforma: «*Jerarquizar la importancia del trabajo con la sociedad*» (Entrevista 1). Los actores sociales ponderan, por su parte, el lugar que han alcanzado desde la creación de ASCNI y el desarrollo de capacidades participativas: «*El rol de la sociedad es un pilar. Esa cooperación nace del movimiento sindical en conjunto con la población*» (Entrevista 6). En la misma línea: «*Acuerdos Públicos-Públicos [acción de ASCNI] fue una iniciativa de la CNDAV que OSE pudo absorber; una línea de trabajo súper interesante*» (Entrevista 5)

En el Subsistema de autoridad, partimos de la dimensión (a) *Conducción del entorno* que puede ser ilustrada a priori en la Figura 2 en ANEXO II. A nivel organigrama, pasó de una dependencia netamente administrativa como Secretaría General, a ubicarse en la Gerencia de Comunicación, lo que supuso una jerarquización del Área, en tanto adopta un rol de definición de estrategias técnicas, aportando la perspectiva de comunicación con la comunidad. Coinciden actores estatales y sociales en que esta conducción es una dimensión netamente estatal, donde no ha habido mayor participación social.

En relación a la dimensión (b) *Espacios de intercambio con el entorno* la totalidad de los informantes identifican al Área como un espacio propicio para ello. La Administración destaca en principio los múltiples acuerdos de cooperación firmados, bajo el impulso de FFOSE, celebrando «*que el sindicato se haya involucrado y que podamos trabajar juntos [...] Tener un espacio institucional de trabajo con el sindicato, [que] se oficializara como espacio de coordinación permanente*» (Entrevista 1). El conjunto de actores sociales subraya el potencial participativo de este trabajo conjunto:

---

<sup>13</sup> Ver UGD (2009)

<sup>14</sup> Creada por el Directorio de OSE mediante la R/D N° 840/11 del 29 de junio de 2011

<sup>15</sup> OSE fue nombrada integrante del ‘*Global Water Operator’s Partnership’s Alliance*’ (GWOPA) y miembro de su ‘*Steering Committee*’, en el Programa Hábitat de las Naciones Unidas; conforma la “Red de empresas hermanas” para América Latina y el Caribe (WOP-LAC) y la “Plataforma de Acuerdos Público Comunitarios”



*“La cooperación público-comunitaria se fundó entre el sindicato, asociaciones sociales y la dirección del Organismo [...] La instauración de esta cooperación con una pata del sindicato y una pata de OSE, ya estaba en el imaginario desde la fundación [de la CNDAV] Es un logro que hemos tenido como sociedad civil. Como nexo o articulador entre el pueblo y la institución” (Entrevista 6)*

De la dimensión (c) *Toma de decisiones* destaca un real ejercicio de decisión a partir de la participación. Algunos informantes manifiestan que: *“Hemos intentado ayudar con esa mirada diferente [...] Somos un sistema público estatal muy centralizado [y] se están buscando las alternativas para cuestiones que no se pueden atender con las formas convencionales” (Entrevista 3)*. El sindicato muestra absoluto optimismo en torno a esta cuestión: *«Es un ámbito de toma de decisiones entre el gremio y la organización. Allí se definen tipos de políticas o formas organizacionales para llevar a cabo los acuerdos»*. Esto se visualiza en todas las etapas de trabajo: *“En la organización, en la definición de política, en la tarea de campo, la sociedad puede, es más; ¡debe estar participando! Es un dictamen de la reforma constitucional. Con Cooperación tenemos reuniones semanales [...] Una agenda en común” (Entrevista 6)*

En la dimensión (d) *Mecanismos de rendición de cuentas* no parecen mediar instancias horizontales, sino de rendición de cuentas mutuas con el actor social involucrado. Así se afirma desde FFOSE: *“Tiene que hacerlo en esos encuentros que tenemos. Es un trabajo en conjunto donde los dos debemos rendir cuentas” (Entrevista 6)*.

En el Subsistema técnico, la dimensión (e) *Capacidad técnica para formulación y gestión de políticas* muestra importantes limitaciones. Comentan los informantes que la capacidad está por el lado de ser propositivos: *“Esa libertad de poder crear acciones, coordinaciones, facilitaciones” (Entrevista 3)*. Poder captar la riqueza de los modos de hacer de las comunidades se visualiza como la principal fortaleza del Área. Similar es el criterio del actor social, que se reconoce partícipe de la formulación de propuestas desde sus propias destrezas: *“La capacidad que necesitás es las ganas de hacerlo y la solidaridad [...] Y si técnicamente la FFOSE necesita algo, tenemos compañeros técnicos [...] Tenemos todo para que esto pueda funcionar” (Entrevista 6)*.

La dimensión (f) *Estructura organizacional y distribución de funciones* marca un moderado optimismo en cuanto a su potencialidad: *“Todavía es una oficina que tiene una dotación pequeña. En el futuro va a tener un presupuesto propio y algunas funciones más” (Entrevista 1)*. Se afirma desde la dirección del Área que más horizontalidad permitirá avanzar en logros colectivos y concretar una mayor fluidez con la sociedad civil. A modo de cierre, se destaca la necesidad de mayores apoyos para programas específicos con participación de las comunidades: *“Fomentar el intercambio horizontal entre la comunidad y el trabajador de OSE. [...] Enlazar los intereses de la comunidad con los intereses del organismo” (Entrevista 3)*

#### 4.3. *El Subsistema de capacidades para la participación social en PAPLER*

Este Programa fue concebido como respuesta al problema de cobertura de OSE<sup>16</sup> respecto a 28.080 personas<sup>17</sup> de 355 localidades rurales del país (Programa, 2010).

El PAPLER, ideado en 2008, procura abordar esta situación desde un trabajo de cogestión con la comunidad, en el cual OSE proporciona tecnología y conocimientos para un sistema que la comunidad gestiona. Financiado en un 50% (US\$6.850.000) por fondos del organismo y en otro 50% por un préstamo no reembolsable del Fondo Español para

<sup>16</sup> Abastecimiento de agua a nivel nacional del 98% y de solo 84% para la población rural.

<sup>17</sup> 8.000 viviendas, donde reside un 13% de la población rural total.

Agua y Saneamiento, administrado por BID<sup>18</sup>, busca implementar 355 soluciones en torno a escuelas rurales.

OSE propone que el diseño de las soluciones sea compartido por la comunidad, desde tecnologías de fácil mantenimiento, asegurando información detallada en la ejecución de los proyectos. La gestión participativa involucra a los habitantes para mejorar el sentido de pertenencia y el cuidado del recurso, procurando sostenibilidad (Programa, op.cit.).

En principio, los informantes enraizan esta política con la reforma del agua:

*“El Artículo 47 de la reforma hace hincapié en que el agua es un Derecho Humano al que todos los seres deben acceder de la misma forma [...] ¿Qué nos quedaba por hacer? La punta más lejana, la rural, la que no tenía fuentes de agua y se tenía que auto-abastecer. [...] Al estar tan aislados, era necesario que la propia población se involucrara [...] Desde el punto de vista de la gestión, una gestión participativa”* (Entrevista 2)

Este vínculo entre la gestión participativa de la reforma y la del PAPLER deriva de una transferencia de la experiencia de los modelos comunitarios:

*“Que OSE se uniera en un sistema alternativo de trabajo, donde la comunidad tenga un rol no solamente de beneficiario, sino activo. El Programa responde a un formato jurídico y de gestión que demuestra que la comunidad puede hacerse responsable [...] Fue una propuesta de la Comisión del Agua [CNDAV]”* (Entrevista 3)

El Subsistema de autoridad presenta características que lo diferencian notoriamente de las anteriores unidades. En cuanto a su dimensión (a) *Conducción del entorno*, a modo ilustrativo, la Figura 3 (ver ANEXO II) muestra la ubicación jerarquizada del PAPLER como dependiente directamente del Directorio (cuyo liderazgo recae en un Asesor del mismo), y su potestad de dirigir las acciones de todas las Gerencias Regionales, para alcanzar a las poblaciones definidas en los territorios específicos, vinculándose con agrupaciones de las comunidades locales. Al frente se encuentra la Unidad Coordinadora del Programa (UCP), compuesta por un coordinador general, y dos equipos de técnicos, a nivel de campo y sociales. Estos últimos cumplirían la función de nexo con las comunidades: *«Para la gestión con los vecinos, el trabajo comunitario y todo el tema de la capacitación»* (Entrevista 2). En la conducción del Programa no tiene cabida directa la sociedad, mas sí existe un fuerte vínculo entre la UCP y las diversas agrupaciones sociales a través de estos consultores.

En cuanto a la dimensión (b) *Espacios de intercambio con el entorno* estas instancias formales comparten el análisis ambiental-social, comunican hallazgos, impactos potenciales, captan apoyo, colaboración de los beneficiarios y sugerencias para agregar valor.

Por parte de las autoridades del organismo, es clara la defensa estratégica de la opción por una gestión participativa del Programa:

*“Uno no puede tener un funcionario de OSE dedicado a esa comunidad [...] La interacción social permitió esto. La posibilidad de que OSE haga el pozo, haga una instrucción, y que la gente se auto-abastezca y controle [...] Se demuestra le necesidad de eso en determinadas situaciones sociales. Cualquier vecino del Cordón<sup>19</sup> te diría: ¡Pago la factura, abro el grifo y quiero que salga agua! ¡No tengo ninguna intención de participar en nada!”* (Entrevista 1).

En palabras de otro directivo se refleja también lo instrumental de esta vía: *“La participación de la gente en la gestión del sistema de agua fue la solución que encontramos.*

<sup>18</sup> Ver: [http://www.ose.com.uy/a\\_pequenas\\_localidades.html](http://www.ose.com.uy/a_pequenas_localidades.html)

<sup>19</sup> Barrio céntrico y populoso de la ciudad de Montevideo, capital del país

*Porque históricamente les decían no tener un funcionario para poner ahí [...] La pata participación nace ahí*". (Entrevista 4)

Se destaca nuevamente el rol clave de los técnicos sociales:

*"Les tocaba la parte más importante del programa que era llegar a la población [...] El trabajo previo, en el momento de la instalación y posterior, para ver que efectivamente eso se consolide y que participaran en lo que era la potabilización de las perforaciones. [...] Y en el control, para que no hubiera excesos que sobre-exigieran la perforación y la agotaran. La idea era dejarlo en manos de la gente"* (Entrevista 4).

Otros impulsores del Programa señalan el funcionamiento específico de los intercambios participativos:

*"Se conforma un grupo de trabajo donde hay uno o dos representantes sociales, [...] Se les da un curso donde se les explica todo: el cuidado del recurso, que es un bien comunitario. Ahí cumplen un rol muy importante ellos. Y en equipo el técnico social, los jefes, un delegado de la comunidad. Se están haciendo esas reuniones"* (Entrevista 2)

Se han apuntado algunas dificultades culturales, para que los pobladores comprendieran el alcance del sistema que verían instalado; siendo aun más interesantes las trabas detectadas desde la Administración. En la voz de un funcionario de alto nivel: *«del lado de los funcionarios de OSE, el miedo de dejar una infraestructura de OSE en manos de pobladores que no sabían lo que tenían que hacer [...] Se necesitaba de ese trabajo de coser puntada por puntada»* (Entrevista 4). Aparece nuevamente la relevancia de los técnicos sociales para mediar en ese vínculo complejo entre burocracia y sociedad civil, donde se constatan riesgos previstos por la literatura en la participación social en la gestión pública, en cuanto a ineficiencias y usos particularistas de los recursos.

En torno a la dimensión (c) *Toma de decisiones* la visión de los actores plantea amplios matices. Los altos mandos comentan casos donde la tecno-burocracia planteó negativas rotundas a abrir esos espacios, y destacan nuevamente que *"los técnicos sociales tuvieron que hacer un trabajo de hormiga de estar con la gente e irlos nucleando"* (Entrevista 4).

De todos modos, en las visiones de la mayoría de los informantes, la participación aparece de manera rotunda a la hora de decidir finalmente los enclaves del sistema comunitario: *"las soluciones se encuentran en conjunto, se les da participación en todo"* (Entrevista 2).

Respecto a la dimensión (d) *Mecanismos de rendición de cuentas* no se visibilizan respuestas directas ante la ciudadanía o la sociedad civil organizada sino los controles habituales del Estado, matizados por el financiamiento BID. A nivel jerárquico, explican que: *"cada lugar se reporta a la Jefatura Técnica Departamental. A nivel de campo, la primera unidad que tienen como presencia del Estado es la Jefatura Técnica Departamental"* (Entrevista 2). Es la UCP la que aporta *"la coordinación, el seguimiento, la planificación y todas las directrices"* (Entrevista 2).

Pasando al análisis del *Subsistema técnico*, en la dimensión (e) *Capacidad técnica para formulación y gestión de políticas* es destacable cómo la documentación oficial del Programa prevé el desarrollo de capacidades para que la sociedad civil esté en condiciones de participar e interactuar con el Estado. El Programa despliega actividades de capacitación a nivel de las comunidades, abordando una vasta serie de aspectos operativos: *"en la sociedad civil las capacidades se crean [...] El componente tres del programa es la capacitación: fortalecimiento institucional y capacitación a la población para hacer sostenible este servicio"* (Entrevista 2).

De allí, que la participación esté presente en todas las etapas de la política.

En el diseño: “*Todos opinan; que uno tiene un pozo que da, que para qué perforar acá si hay uno acá*” (Entrevista 2).

En la implementación y gestión de soluciones “*el trabajo en la ejecución te da mucho sentido de pertenencia. La idea es dejar arraigado el sistema de participación comunitaria [...] Se crean Comisiones para el Agua, quedan comunicados con las Jefaturas Técnicas*” (Entrevista 2).

En la evaluación:

«*Para que se haga sostenible la gestión. La herramienta interactiva que tenemos es la Plataforma del Plan Ceibal. [Se distribuyeron] unos aparatitos de disco, muy fáciles de usar, y la idea es que maestras y niños pasen el valor a la Jefatura departamental. [Que] OSE tenga a través de ellos un control semanal [...] Un espacio formalizado*» (Entrevista 2)

Respecto a la dimensión (f) *Estructura organizacional y distribución de funciones* es de consenso de los informantes que la participación aparece contemplada en la disposición organizativa del Programa. En el testimonio de un directivo, «*la estructura la prevé y le da un marco. [...] Las cosas se hicieron involucrando a la gente. [...] Los consultores sociales para la parte de participación efectiva facilitan la relación con la sociedad [...] La gente está. Eso es un hecho: gestionan*» (Entrevista 4).

#### 4.4. Síntesis analítica para las experiencias relevadas

Es manifiesta en principio la heterogeneidad en cuanto a la disposición de capacidades para la participación social entre las experiencias estudiadas. Una síntesis de ello es visible en el Cuadro 1 (ver ANEXO II), que evalúa las dimensiones de cada experiencia en la díada: *Mayormente estatal* –énfasis estatista en el modelo híbrido– / *Estatal y societal* –predominio de la gobernanza participativa en el modelo híbrido–.

La UGD presenta una ausencia rotunda de dispositivos para la concreción del mandato participacionista de la reforma del agua. Su forma de conducción no prevé la presencia de la sociedad civil ni de la ciudadanía, así como tampoco se han dispuesto ámbitos de participación social donde tales actores pudieran tomar decisiones. Quizá la cuestión de la rendición de cuentas pueda generar algo más de discusión, en tanto algunos actores afirman la importancia de la presencia de un representante local en la Dirección –su efecto de “cercanía” con los vecinos y sujeción a instancias locales como la Junta Departamental de Maldonado–; aunque no puede asumirse esa dinámica como “participativa” en absoluto. En cuanto al Subsistema técnico, la formulación e implementación de política se basa solo en capacidades jerárquicas, mientras que la estructura organizativa-funcional no aparece apta para permitir la participación social. Es categórico que las seis dimensiones se definan como *Mayormente estatales* (ver Cuadro 1).

El ASCNI, por su parte, se ha dispuesto como un espacio significativo en términos de cumplimiento del mandato participacionista de la reforma. En el Subsistema de autoridad, las dimensiones de conducción y rendición de cuentas se presentan como *Mayormente estatales*, al existir un cierto ejercicio de participación social, aunque diste de ser preponderante. No obstante, en cuanto a un espacio específico de participación y a la posibilidad de toma de decisiones, la observación apuntala con fuerza un formato *Estatal y societal* (ver Cuadro 1). Las dimensiones del Subsistema técnico dan cuenta de un constructo de cuño estatista, aunque abierto a la participación, más fuertemente en la formulación y gestión de políticas que en la estructura organizativa-funcional. Cabe destacar que la forma de participación se asemeja a un neo-corporativismo (Schmitter, 1992), donde es intensa la

posibilidad de actuación, intercambios e injerencia del sindicato de OSE, mas no se evidencia una apertura similar hacia otros actores, como el movimiento ambientalista o de vecinos.

En cuanto al PAPER, nos hallamos frente a la experiencia de gestión participativa más importante desarrollada por OSE desde la reforma hasta ahora. La conducción y el proceso decisorio aparecen como reductos de mayor hegemonía estatal, mas en todas las otras dimensiones de autoridad y técnicas, se evidencia un formato decididamente *Estatal y societal*. Puede esbozarse que la concreción del mandato participativo radica en una conveniencia práctica del organismo, que decide gestionar en base al esfuerzo de la sociedad civil, por su imposibilidad para montar un aparato burocrático en esos territorios. Ello no invalida la apertura, mas insta a observar que la conveniencia material o la relación de costos, efectividad y eficiencia son variables intervinientes cruciales para entender por qué hay participación en PAPER y eso no acontece en la UGD. La participación no parece depender de un convencimiento ideológico de los directivos del organismo, y ni siquiera del mandato formal: cuando no aparece como útil técnica y financieramente, se la posterga sin más.

## 5. Participación en la gestión: potencialidades, problemas y discusiones abiertas

A modo de reflexión panorámica acerca del tema de investigación, cobra relevancia el siguiente testimonio de un funcionario de alta jerarquía de OSE: «*De participación social, OSE no ha tenido una actitud sumamente proactiva. [...] No creó espacios especiales, pero atendió todas las demandas que existían en ese sentido*<sup>20</sup>. [...] *Escuchó a la sociedad civil. No la organizó ni la promovió*» (Entrevista 1). Al esgrimir razones para ello, argumenta desde la especialización burocrática: «*La máquina de OSE es compleja y es burocrática. Había una gran cantidad de prioridades que por su urgencia no te permitían dedicarle más tiempo a pensar en esa situación*» (Entrevista 1). Apela también a la escasa movilización en torno al tema y al “excepcionalismo” uruguayo en la región:

*“La demanda social en términos de participación sobre el tema agua bajó muchísimo. [...] En la medida en que hay facilidades de comunicación con el Directorio de OSE no se generan conflictos que implicaran un nivel de movilización. [...] En Uruguay es un problema bastante bien solucionado, y el movimiento social se dedica a otras cosas más urgentes”* (Entrevista 1).

Los actores sociales integrantes de la CNDAV sostienen, también en términos de reflexión global, que

*«la participación todavía es algo absolutamente lejano, aunque esté en la Constitución y aunque esté en la Ley [...] Queremos que realmente en cada lugar de la Cuenca, en cada pueblito exista un grupo de personas que se ocupe de la problemática del agua en ese territorio; es esencial dialogar con el Estado»* (Entrevista 5).

Se critica desde esa postura la ausencia de participación en conflictos territoriales concretos, en los cuales el Gobierno ha obviado la Ley de Aguas, abortando procesos de involucramiento de múltiples actores:

---

<sup>20</sup> Cita como importantes ejemplos la etapa de retomar las concesiones, los proyectos de saneamiento de Maldonado y Ciudad de la Costa, donde hubo múltiples reuniones, la definición de la Ley de Obligatoriedad de Conexión al Saneamiento, y varios episodios puntuales en balnearios.

*“No encontrás los espacios para hacer cumplir esos principios de la reforma; poder gestionar, planificar y controlar [...] La participación es esencial para cuidar el recurso [...] Para que otros que ganan mucho dinero con emprendimientos industriales lo deterioren [...] No hay voluntad política. Hay mucha gente que quiere participar y que quiere tener ese espacio, y sin embargo no está pudiendo”* (Entrevista 5).

Se plantea pues directamente que la tensión principal es con el modelo productivo de las empresas transnacionales, que influyen en el Estado obstaculizando toda participación, por un interés de lucro que no contemplaría la posible degradación de cursos de agua: *“No tenés ningún espacio donde te puedan dar pelota para ir contra el modelo”* (Entrevista 5)

Desde esta posición social, se cuestiona también la falta de oportunidades para el intercambio de datos, y el análisis de calidad de agua, y reclaman:

*“Un espacio que el usuario del agua tenga, y se apropie [...] Un lugar de ciudadano. Porque OSE no tiene clientes. Eso de clientes son los privatizadores quienes nos han metido en la cabeza el lenguaje [...] Si el usuario tiene un espacio, el usuario se empodera de OSE”* (Entrevista 6)

Es elocuente que en UGD, la unidad más robusta de las analizadas en términos de capacidades, la gestión sea de corte radicalmente jerárquica. Incluso sus informantes apuntan a una definición de rendición de cuentas en términos radicalmente verticales: “ante el elector”. En las otras dos experiencias, aparecen modelos de gestión con participación social, en sintonía con un formato híbrido con gobernanza participativa. En ASCNI, el Estado se reserva para sí la capacidad de conducción y en parte la estructura organizacional, aunque dispone en las demás dimensiones analizadas de capacidades que habilitan y hacen efectiva la participación de actores sociales. En PAPLER se constata la transformación más importante de capacidades para la participación de los ciudadanos involucrados en la formulación, gestión y evaluación de esa política.

Huelga concluir que, evidentemente, el camino uruguayo no ha sido el de los modelos de gestión comunitaria, siendo estas experiencias modestas en su alcance. Como desafío para futuras investigaciones, aparece el poder valorar más precisamente la contribución de la participación social en los resultados e impactos diferenciales que las mismas han logrado.

Quienes integran la sociedad civil sostienen que en torno a la gestión del recurso agua –como en otras cuestiones medioambientales en boga en el Uruguay contemporáneo– están suscitándose conflictos entre pobladores, pequeños productores y grandes capitales, en los cuales la participación puede jugar un rol determinante. La presencia de espacios para intercambiar y negociar ciudadanos con el Estado y otros actores, puede ser contrapeso a los intereses del “poder económico transnacional” y sus grupos de presión, teniendo en cuenta su acceso históricamente privilegiado a canales de relacionamiento con la política y la tecno-burocracia. En territorios concretos, son grandes los riesgos de que ciertos emprendimientos productivos afecten el acceso y calidad del agua de las poblaciones, y tal circunstancia podría mitigarse si se cuenta con ámbitos de participación. Al menos así se valora desde la sociedad civil. Un punto no menor es que las posibles organizaciones territoriales suelen ser débiles en términos de su poder “de veto”, y no cuentan con la experiencia e instrumental de actores clásicos en Uruguay, como el sindicalismo. Es así que las instancias de participación también son clave por su potencial de propiciar coaliciones de defensa de los recursos, facilitando intercambios entre actores de la sociedad civil y la burocracia; que ha sido un bastión en luchas similares a lo largo de las últimas décadas (Moreira 2004; Chocca 2010). Por otra parte, como plantea el trabajo señero de Arnstein (1969), deben considerarse los dispositivos de gobernanza participativa –creados o a proponerse en el futuro– a la luz de la credibilidad que inspiren a la ciudadanía. Es clave

comprender los roles que efectivamente acabarán ocupando tales espacios, pasibles de constituirse en riesgosas *manipulaciones* –donde la ciudadanía funge de coartada para legitimar acciones estatales–, entornos ciertos de *consulta*, o eventualmente instancias avanzadas de *control ciudadano* no tutelado<sup>21</sup>.

El enfoque que percibe el involucramiento social en la política estatal como una recuperación del “carácter público” del Estado aporta este interesante prisma de análisis. Así y todo, la investigación refleja de manera patente la multiplicidad de visiones expuestas en el marco teórico respecto a los riesgos y dificultades de incorporar la participación social en la gestión pública. Ha de advertirse nuevamente sobre la posible ampliación de desigualdades en el acceso a bienes y servicios públicos, así como sobre las diferencias de poder, necesidades e intereses de los distintos actores que participan de esta gobernanza. Dichas tendencias des-igualitarias, contradictorias y “privatizantes” del sector público son emergentes de la lógica participativa que dan vigencia al debate clásico sobre la necesidad de fortalecer aparatos tecno-burocráticos con la efectiva capacidad de articular ámbitos participativos, intereses del conjunto de la ciudadanía, y eficiencia sistémica del Estado. Es digno de remarque que la participación social no debe obstar que el gobierno mantenga su soberanía como representante legítimo de la ciudadanía como un todo<sup>22</sup>. Sería deseable que futuros estudios indagasen más específicamente en el tenor y el “deber ser” de las capacidades que requiere el Estado para desarrollar una participación efectiva e igualadora, así como en las capacidades que debe promover entre la sociedad civil para conseguirlo.

A modo de cierre, traemos a colación el debate sobre autonomía enraizada de la burocracia (Evans 1996) como clave conceptual para comprender la dinámica Estado-sociedad en tiempos de gobernanza: llamando la atención sobre cómo operan las capacidades estatales en estos lazos, y cómo suministran canales institucionales para la negociación. En términos de Casa y Narbondo:

*“Los Estados con mecanismos de gobernanza participativa generan un enraizamiento más cercano a la ciudadanía, si bien, este es paradójicamente más parcial y sectorial (ligado justamente a los sectores que ejercen con mayores ventajas la participación en diversas instancias) [...] No podemos recostarnos en que la cohesión burocrática favorezca per se las capacidades estatales para el logro de los objetivos públicos; siendo fundamental establecer al servicio de qué intereses dicha cohesión y autonomía resultan funcionales. Si asumimos que el Estado debe contar con funcionarios<sup>23</sup> que combinen un profundo enraizamiento y una fuerte autonomía respecto a sus públicos, se vuelve crítico definir de quiénes ha de autonomizarse y con quiénes ha de enraizarse y qué implicancias tiene tal configuración en términos de poder”* (op. cit.: 148-149).

Es razonable esperanzarse con que espacios de gobernanza participativa promuevan vínculos ciudadanía-sociedad civil/burocracia, para que en ciertas arenas se topen con contrapesos actores con históricamente mayores poderes de cabildeo, beneficiando así al conjunto de la ciudadanía. De allí, pensar la gobernanza, la gestión pública y las capacidades estatales en esos términos pretende fortalecer la legitimidad y el funcionamiento democrático.

---

<sup>21</sup> En Arnstein (1969) se describe una “escalera de ocho peldaños” –*manipulación, terapia, informativo, consulta, apaciguador, colaboración, delegación de poder, control ciudadano*– para clasificar los procesos de participación.

<sup>22</sup> Para una revisión reflexiva y propositiva de esta discusión en vínculo con el análisis de capacidades estatales, ver Casa y Narbondo (op. cit.: 144-150).

<sup>23</sup> En consonancia con los “servidores públicos” del modelo *jerárquico burocrático weberiano* ideal descrito en un principio, cuyas principales características no se verifican en el histórico devenir de la Administración Pública en América Latina (ver Oszlak 1984, Prats i Catalá, 1998). No es esperable, en consecuencia, presuponerlos para este caso local de estudio tampoco.

## Bibliografía

- Abers, Rebecca y Karina Jorge (2005). "Descentralização da gestão da água: porque os comités de bacia estão sendo criados?". *Revista Ambiente & sociedade* VIII(2):1-26.
- Ackerman, John (2004). "Co-Governance for Accountability: Beyond Exit and Voice". *World Development* 32(3): 447-463.
- Arnstein, Sherry (1969). "A Ladder of Citizen Participation" JAIP 35(4): 216-224.
- Bakker, Karen y Kathryn Furlong (2010). *The contradictions of "Alternative" Service Delivery: Governance, Business Models, and Sustainability in Municipal Water Supply*. Working Paper: Government and Policy 28
- Barrientos Armando; Gideon, Jasmine y Molyneux, Maxine (2008). "New Developments in Latin America", *Development & Change* 39: 759-774.
- Bresser Pereira, Luiz y Cunill Grau, Nuria (1998). "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Bresser y Cunill. CLAD, Paidós.
- Brugué, Quim (2008). *Recuperar la política desde la deliberación. De la teoría a la práctica: el caso de la Directiva marco del Agua*. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Casa, Mauro y Narbono, Pedro (2013). "El sistema de capacidad estatal. Una propuesta teórica y analítica para la investigación politológica". *Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos* 2(4): 129-153.
- Casey, John (2004). "Third Sector Participation in the Policy Process: a Framework for Comparative Analysis". *Policy and Politics* 32(2): 239-256.
- Chocca, Sebastián (2010). *25 años de democracia directa en el Uruguay: Razones del fracaso / claves de éxito*. Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010
- Cunill Grau, Nuria (2000). "Responsabilización por el control social", en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. CLAD-BID-EUDEBA, Caracas.
- Dowding, Keith (1994). "Policy Networks: Don't Stretch a Good Idea Too Far". *Contemporary Political Studies* 1:59-77.
- Ducci, Jorge (2007). *Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina*. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Department.
- Evans, Peter (2003). "La búsqueda del hibridismo como estrategia administrativa: la combinación de la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa". *Reforma y Democracia* 25:7-32.
- Evans, Peter (1996). "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo económico* 140(35): 529-562.
- Fundación Avina (2011). *Modelos de Gobernabilidad Democrática para el Acceso al Agua en América Latina*. Publicado en [www.avina.net](http://www.avina.net), agosto de 2011.
- Hall, David; Lobina, Emanuele, y De la Motte, Robin (2005). *Public Resistance to Privatization in Water and Energy*, Nueva York, Routledge/Taylor and Francis Group.
- Jiménez, William (2008). "El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro". *Reforma y Democracia* 41:59-80.
- Jessop, Robert (2008). *El futuro del Estado Capitalista*. Editorial Catarata, Business & Economics, Madrid
- Jouravlev, Andrei (2003). *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*. Report 14070-AR.
- Kramer, Ralph (1994). "Voluntary Agencies and the Contract Culture: Dream or Nightmare?". *Social Service Review* 68(1): 33-60.
- Mansbridge, Jane (2003). "Rethinking Representation". *American Political Science Review* 97(4): 515-528.
- Martínez Nogueira, Roberto (2002). "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyecto y las unidades ejecutoras". *Reforma y Democracia* 24
- Mayntz, Renate (2001). "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Reforma y Democracia* 21.



- Moreira, Constanza (2004). “Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los 90””. *América Latina Hoy* 36:17-45.
- Narbondo, Pedro (2012). “Las reformas de la matriz de funciones socioeconómicas y de la estructura organizativa del Estado y el sector público en los gobiernos del Frente Amplio”. En: *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Colección Grupos de Trabajo. CLACSO, Editorial Arcis. Santiago de Chile.
- Narbondo, Pedro (2011a). “Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. ICP – UdelaR, Montevideo
- Narbondo, Pedro (2011b). “La reforma de la Administración Central del Uruguay: entre proyectos neoweberianos y un statu quo discrecional y heterogéneo funcional a un neoliberalismo subdesarrollado”. *Informe de Coyuntura: La política en tiempos de Mujica (en busca del rumbo)*. N° 10. ICP – UdelaR, Montevideo.
- OCDE (2008). *En búsqueda de esquemas apropiados de participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento. Experiencias recientes en América Latina*. México, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- Oszlak, Oscar (1984). “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, en Oszlak, O. (1984). *Teoría de la Burocracia Estatal*. Ed. Paidós. Buenos Aires
- Peters, Guy (2010). “Governance, Meta-governance”, en Maríñez, F. *Cambio de política en gestión de redes institucionales, ¿un nuevo modelo de gestión?* EGAP: México
- Pollitt, Chris (1998). “Improving the Quality of Social Services: New Opportunities for Participation?”, en *Towards More Democracy in Social Services: Models of Culture and Welfare*, G. Flösser y O. Hansuwe (eds.), New York, De Gruyter.
- Prats i Catalá, Joan (1998). “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neo-institucionalista”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 11
- Repetto, Fabián (2007). “Capacidad Estatal, institucionalidad social y políticas públicas... O la búsqueda del tesoro perdido de la política social latinoamericana”, en Alonso, G. (coord.): *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo: Buenos Aires
- Rossel, Cecilia (2010). “Tercer sector y prestación de servicios sociales públicos: la “caja negra” de la participación ciudadana en la gestión pública y su impacto en los regímenes de bienestar corporativos”. *Reforma y Democracia* 47.
- Santos, Carlos y Villareal, Alberto (2005). “Uruguay: la democracia directa en la defensa del derecho al agua” en *Por un Modelo Público de Agua - Triunfos, luchas y sueños*. REDES, Montevideo.
- Schmid, Hillel (2004). “The Role of Nonprofit Human Service Organizations in Providing Social Services: a Prefatory Essay”, en *Administration in Social Work* 28(3-4):1-21.
- Schmitter, Philippe (1992). “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en: Schmitter P. *Neocorporativismo I, Mas allá del Estado y del mercado*, Alianza, Mexico.
- Skocpol, Theda (1989). *El Estado regresa al primer plano*. *Zona Abierta* 50:71-122.
- Zurbriggen, Cristina (2012). Repensando la gobernanza en América Latina. Trabajo presentado en Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política. AUCIP. Montevideo.

#### Fuentes documentales consultadas

- Desafíos de la presente gestión. En [http://www.ose.com.uy/e\\_desafios.htm](http://www.ose.com.uy/e_desafios.htm)
- Ley N° 17.902. Servicio de agua potable y saneamiento en el Departamento de Maldonado. Publicada d.o.3 Oct. /005 - n° 26845
- Ose-UGD Maldonado... un caudal de obras (2009). Memoria 4 años de gestión
- Programa de abastecimiento de agua potable a pequeñas comunidades rurales (ur-x1007), 2010. Marco de gestión ambiental y social (mgas). Informe final para discusión
- Programa Vector
- En <http://www.ose.com.uy/descargas/publicaciones/vector/vector.pdf>
- Proyecto de Modernización y Rehabilitación de los Sistemas de OSE. Etapa APL 2. Préstamo BIRF N° 7475 – UR. En [http://www.ose.com.uy/e\\_publicaciones.htm](http://www.ose.com.uy/e_publicaciones.htm)
- Reglamento de funcionamiento de la UGD de Maldonado. [www.ugd Maldonado-ose.com.uy](http://www.ugd Maldonado-ose.com.uy)
- Resoluciones de Directorio de OSE Nros: 155/06, 1714/08, 840/11, 1256/12. [www.ose.com.uy](http://www.ose.com.uy)

## **ANEXO I. Codificación de entrevistas a informantes calificados**

Entrevista 1. Abogado. Funcionario de carrera de OSE. Secretario General de OSE (2005-2011). Vice-Presidente de OSE / Director de UGD (2011- ).

Entrevista 2. Ingeniera. Asesora Técnica de Directorio de OSE (2008- ). Responsable de Unidad Coordinadora del Programa de Abastecimiento de Agua a Pequeñas Localidades y Escuelas Rurales de OSE (2008- ).

Entrevista 3. Presidenta de la Federación de Funcionarios de OSE -FFOSE- (2001-2009). Fundadora de Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida -CNDAV- (2002-). Fundadora de la Plataforma de la Coordinadora de Trabajadores del Sector de Agua y Saneamiento para las Américas (2009-2012). Jefa del Área de Solidaridad y Cooperación Nacional e Internacional de OSE (2010- ). Fundadora de Plataforma de Acuerdos Públicos Comunitarios de las Américas (2010- )

Entrevista 4. Economista. Funcionaria de carrera de OSE. Vice- Presidenta de OSE / Directora de UGD (2010-2011)

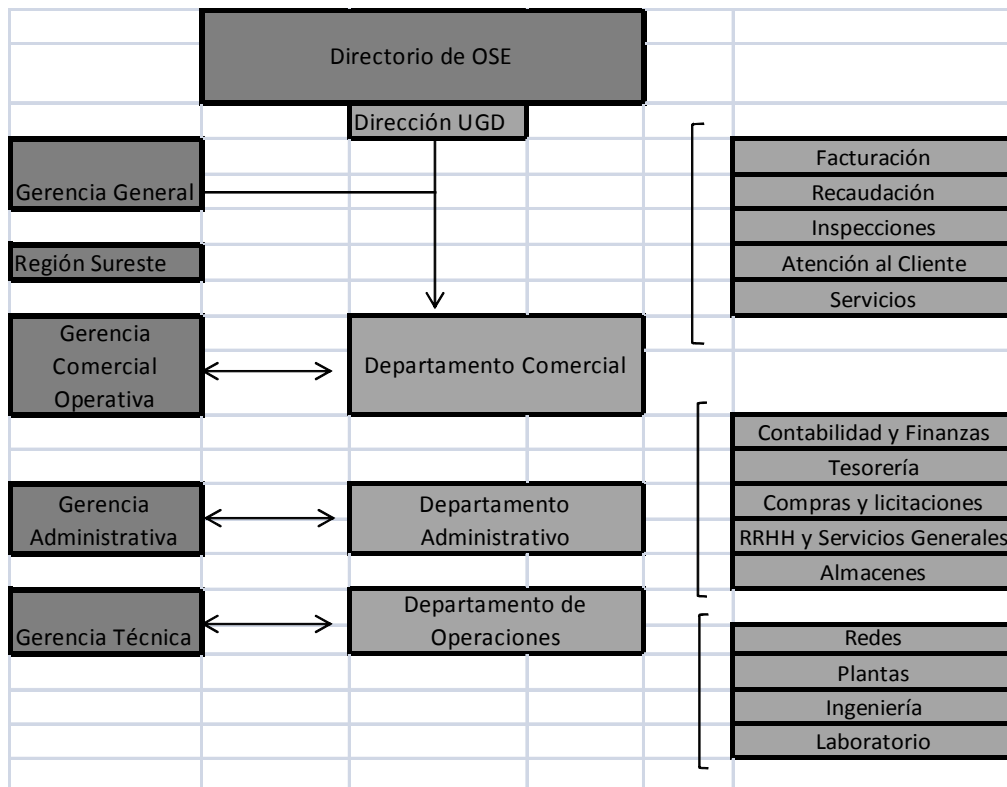
Entrevista 5. Socióloga. Fundadora de la CNDAV (2002). Coordinadora de organización de la sociedad civil REDES-Amigos de la Tierra Uruguay (1991-)

Entrevista 6. Funcionaria de carrera de OSE. Dirigente de FFOSE. Responsable de Secretaría de Defensa del Agua – FFOSE (2002- ). Fundadora de la CNDAV (2002- )

Estas entrevistas se realizaron entre los meses de setiembre y diciembre del año 2012. El audio de las mismas y su correspondiente texto de “desgrabación” están a disposición para quien los solicite al correo electrónico: [mcasa24@gmail.com](mailto:mcasa24@gmail.com)

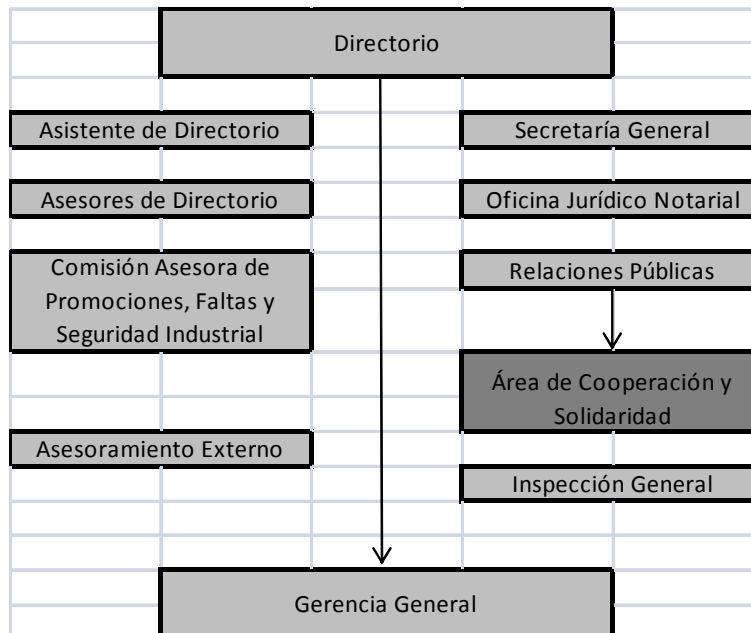
## ANEXO II. Figuras

**Figura 1. La Unidad de Gestión Desconcentrada y sus vínculos de conducción con OSE**



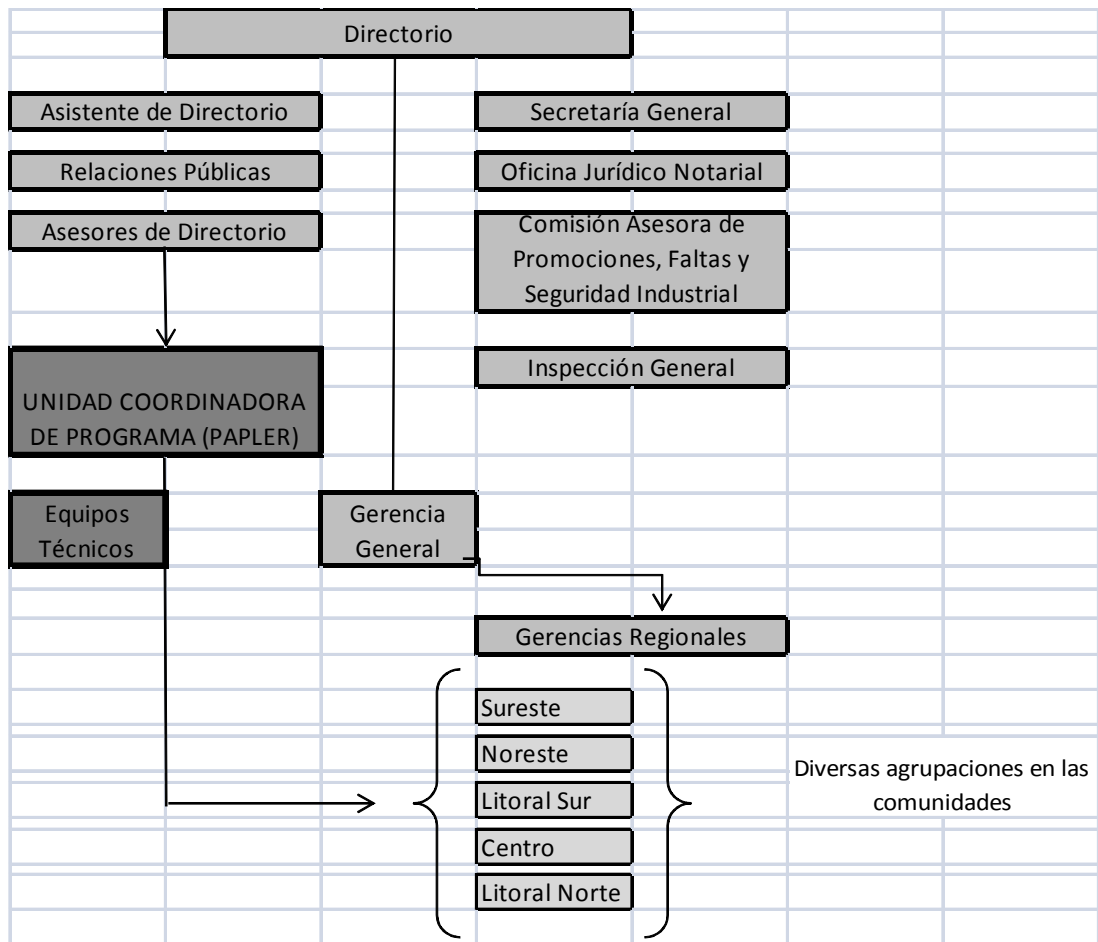
Fuente: Elaboración propia

**Figura 2. Ubicación orgánica del Área de Solidaridad y Cooperación Nacional e Internacional de OSE**



Fuente: Elaboración propia

**Figura 3. Organigrama de la conducción y ubicación del PAPLER en la estructura de OSE**



Fuente: Elaboración propia

**Cuadro 1. Síntesis de lo observado en los Subsistemas de capacidad para las unidades de análisis**

SUB-SISTEMA	CAPACIDAD	UGD	ASCNI	PAPLER
		Énfasis		
	(a)	ME	ME	ME
(1) De autoridad	(b)	ME	ES	ES
	(c)	ME	ES	ME
	(d)	ME	ME	ES
(2) Técnico	(e)	ME	ES	ES
	(f)	ME	ME	ES

ME= Mayormente estatal / ES= Estatal y societal

Fuente: Elaboración propia