

**EL SECTOR DEL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE EN
AMÉRICA LATINA DESPUÉS DE LAS REFORMAS DE 1990,
CAMBIOS INSTITUCIONALES, CONFLICTOS Y EFECTOS: UNA
MIRADA DESDE LOS NUEVOS INSTITUCIONALISMOS**

CAMILA ANDREA MONTOYA RODRÍGUEZ



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
PROGRAMA EN CIENCIAS POLÍTICAS
MEDELLÍN
2016**

**EL SECTOR DEL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE EN
AMÉRICA LATINA DESPUÉS DE LAS REFORMAS DE 1990,
CAMBIOS INSTITUCIONALES, CONFLICTOS Y EFECTOS: UNA
MIRADA DESDE EL NUEVO INSTITUCIONALISMO DE LA
CIENCIA POLÍTICA.**

CAMILA ANDREA MONTOYA RODRÍGUEZ

Trabajo de Grado para optar al título de Politóloga

ASESOR

GERMÁN VALENCIA



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
PROGRAMA EN CIENCIAS POLÍTICAS
MEDELLÍN
2016

CONTENIDO

| | |
|---|----|
| Introducción..... | 1 |
| 1. Los nuevos institucionalismos en ciencia política y el cambio institucional..... | 6 |
| 1.1. El nuevo institucionalismo en ciencia política..... | 6 |
| 1.1.1. Nuevo institucionalismo histórico. | 7 |
| 1.1.2. Nuevo institucionalismo de elección racional..... | 9 |
| 1.1.3. Nuevo institucionalismo sociológico..... | 10 |
| 1.2. Las instituciones..... | 12 |
| 1.2.1. Instituciones formales e informales..... | 13 |
| 1.2.2. Relación individuos – instituciones..... | 15 |
| 1.3. Los cambios institucionales y sus modalidades..... | 15 |
| 1.3.1. El cambio institucional..... | 15 |
| 1.3.2. Modalidades de cambio..... | 17 |
| 2. Del Estado de bienestar al neoliberalismo: un cambio institucional en el sector del servicio público de agua potable en América Latina..... | 18 |
| 2.1. El modelo de Estado de bienestar en América Latina | 19 |
| 2.1.1. El sector del servicio público de agua potable durante el Estado de bienestar..... | 21 |
| 2.2. Problemas en el sector de los servicios públicos domiciliarios durante el Estado de bienestar | 22 |
| 2.3. El neoliberalismo y las nuevas reglas en el sector de los servicios públicos domiciliarios | 24 |
| 2.3.1. El neoliberalismo en América Latina y el inicio de las reformas..... | 25 |

| | |
|---|----|
| 2.3.2. La privatización de los servicios público domiciliarios y es desafío en el diseño de los marcos reguladores..... | 28 |
| 2.3.2.1. El sector del servicio público de agua potable y sus cambios en la década de 1990..... | 32 |
| 3. El sector del servicio público de agua potable en América Latina: sus cambios, conflictos y efectos después de las reformas de 1990..... | 34 |
| 3.1. La experiencia de algunos países después del cambio institucional en el sector del servicio público de agua potable..... | 35 |
| 3.1.1. Sobre el fortalecimiento institucional..... | 36 |
| 3.1.2. Manejo de tarifas..... | 40 |
| 3.2. Consecuencias en América Latina después de las reformas de 1990 en el sector del servicio público de agua potable | 42 |
| 3.3. Efectos de las luchas sociales..... | 48 |
| 3.3.1. Cambios institucionales desde las pequeñas comunidades..... | 50 |
| 3.3.1.1. Los acueductos comunitarios en América Latina..... | 51 |
| 4. Conclusiones..... | 55 |
| 5. Bibliografía..... | 59 |

CUADROS

| | |
|---|----|
| Cuadro 1. Las instituciones desde los nuevos institucionalismos..... | 12 |
| Cuadro 2. Principales características de las dos primeras oleadas de reformas en América Latina..... | 26 |
| Cuadro 3. Principales características del servicio público de agua potable en algunos países de América Latina..... | 31 |
| Cuadro 4. La regulación del sector del servicio público de agua potable en algunos países de América Latina..... | 32 |
| Cuadro 5. Clasificación de casos según la razón principal de salida del operador internacional..... | 44 |

| | |
|---|----|
| Cuadro 6. La gestión comunitaria del agua en algunos países América Latina..... | 52 |
|---|----|

1. Introducción.

La situación económica de América Latina en las últimas décadas del siglo XX los llevó a adquirir préstamos con los diferentes organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), principalmente, pero con la condición de implementar un conjunto de políticas que permitieran pasar de un modelo económico tipo Estado de bienestar a uno neoliberal. Para esto fue necesario hacer reformas estructurales basadas en los principios de mercado, las cuales produjeron grandes transformaciones de diferentes aspectos (estructura, funcionamiento y finalidades, entre otros) en el Estado, el mercado y la sociedad, y consecuentemente en sus relaciones.

La configuración de las nuevas instituciones a partir del modelo neoliberal generó una forma organizativa de la sociedad diferente a la que existía con el modelo de Estado de bienestar, en la medida en que se entienda que las instituciones son “las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, (...) las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993, pág.13).

Una de las políticas que hacía parte del nuevo modelo era la de privatizar las empresas de la mayoría de los sectores productivos¹. Pues se argumentaba que la mala gestión que estas tenían y los problemas que afrontaban se podían resolver si pasaban al sector privado (debido a los incentivos que este ofrece) y entraban en las lógicas del mercado, ya que la forma en que se venían administrando era insostenible². Fue por esta razón, principalmente, que los diferentes países de América Latina realizaron reformas constitucionales que permitieron la venta de las empresas estatales, la concesión de servicios, entre otras actividades que cumplían el Estado al sector privado (Castro, 2007).

El sector del servicio público de agua potable fue uno de los afectados por la política de privatización, por lo que en la década de 1990 se inició, en la mayoría de países, un cambio institucional que modificó la forma en que se venía prestando el servicio, pues la entrada

¹ La privatización de las empresas estatales en los países de América Latina se hizo en tres oleadas. En la primera se inició con el sector industrial y telecomunicaciones; en la segunda por el de carreteras, electricidad, aguas y puertos y; en la tercera el de pensiones, salud y educación (Pampillón, 1998, pág. 14).

² Pues las subvenciones que el Estado hacía a los diferentes sectores lo llevaron a un déficit fiscal en la década de 1970, por lo que estas debieron ser eliminadas y consecuentemente las empresas que se veían beneficiadas por estas transferencias tuvieron graves problemas en su gestión ya que no eran sostenibles (Duhau, 2000)

del sector privado exigía modificar reglas como, por ejemplo, la manera en que se iban a otorgar las concesiones y la fijación de tarifas³.

De acuerdo a esto el Estado dejó de tener el monopolio en la prestación de este servicio y pasó solo a ser el regulador, por su parte, las empresas privadas tendrían la autonomía que el Estado les permitiera para decidir cómo prestar el servicio público del agua potable, de establecer los objetivos y metas y, la forma de alcanzarlos. En cuanto a los usuarios, su posición de estar sujetos a decisiones externas respecto a la prestación del servicio no varió.

Si bien habían lineamientos generales para realizar los cambios, cada país presentaba sus particularidades por lo que el proceso para realizar e implementar las nuevas reglas que regirían para la prestación del servicio público de agua potable en cada uno fue diferente, en algunos fue lento y paulatino mientras que en otros fue rápido y abrupto, y, por tanto, sus consecuencias también (Lentini, 2011). Estas últimas se vieron reflejadas, en algunos lugares en conflictos, como la conocida Guerra del Agua en Cochabamba Bolivia, entre las empresas prestadoras y los usuarios, en razón a que el Estado permitió que surgiera un escenario caracterizado por una asimetría en las relaciones de poder, en donde las primeras pudieron imponer o limitar por medio de diferentes acciones (como suspender el servicio si no se pagaban los recibos) el acceso al agua, lo que claramente atentaba contra los derechos y consecuentemente contra la vida de los individuos.

De acuerdo a lo anterior, y partiendo de la advertencia que hace North (1990) y otros teóricos como Ostrom (2000, 2015) sobre los fracasos de los cambios institucionales y las consecuencias que estos pueden generar, el presente trabajo tiene como objetivo principal determinar por qué los cambios institucionales en el sector del servicio público de agua potable llevados a cabo en la década de 1990 en América Latina, generaron conflictos en algunos países entre las empresas privadas y la sociedad, para su alcance se plantearon tres objetivos específicos: (1) exponer cómo se dieron los cambios institucionales en el sector del servicio de agua potable en América Latina durante la década de 1990; (2) evidenciar los principales conflictos entre las empresas privadas prestadoras del servicio público de agua potable y los usuarios en algunos países de América Latina; y (3) mostrar algunos de

³ Otros elementos importantes en estos marcos fue la determinación de los deberes y derechos tanto de las empresas prestadoras como de los usuarios y de los diferentes organismos gubernamentales que estarían vinculados al sector (entes de control, entes reguladores, etc.).

los efectos que ocasionaron los conflictos en el sector del servicio público de agua potable en América Latina.

El trabajo tiene como hipótesis que los conflictos se dieron en razón a que las nuevas instituciones se crearon e implementaron de manera rápida y abruptamente, lo que ocasionó que estas estuvieran desarticuladas a las instituciones arraigadas.

Es con la intención de validar o refutar las hipótesis propuestas y de cumplir los objetivos establecidos, que el diseño metodológico de este trabajo se basó en la investigación cualitativa, la cual estuvo guiada por la estrategia metodológica del estudio de caso en el que se optó por la revisión documental como técnica para la recolección de información. De igual manera se partió de algunos supuestos teóricos del nuevo institucionalismo para realizar los análisis.

Teniendo en cuenta que en la revisión documental se pueden encontrar una infinidad de recursos para recolectar información sobre lo que se trabaja, esta búsqueda se demarcó a, periódicos, libros, artículos académicos e informes principalmente, en los que previamente se tuvo que establecer temas que permitieran hacer la consulta documental, luego se determinaron algunos criterios para categorizar y validar el material, y por último se clasificó y analizó la información.

Siendo un estudio de caso sobre América Latina, cabe aclarar que este al estar compuesto por varios países, que a su vez son otros casos, que poseen sus propias peculiaridades, en algunos casos las afirmaciones hechas pueden ser sólo una generalidad que cumple la mayoría más no todos. Por lo que se intentó, en lo posible, resaltar aquellos casos que marcaron una excepción significativa respecto a la generalidad, a lo largo del segundo capítulo.

Pues en el tercer capítulo las cosas cambian un poco, debido a que lo que se quiere exponer del caso estudiado tiene dos generalidades y no una. Por tal razón y con el fin de explicar las características de cada una de estas generalidades se tomaron los países con los que guarda más relación y que son identificados fácilmente por estas.

Por finalizar, cabe hacer algunas advertencias sobre lo que no se encontrará en este trabajo. Lo primero es que, si bien los modelos de Estado de bienestar y neoliberalismo son bastante amplios en contenido, aquí el abordaje se hizo de manera general y sólo se enfoca hacia los elementos que son de utilidad para el trabajo. Segundo, la intención del trabajo no es hacer un recorrido histórico del sector del servicio público de agua potable en América Latina, sino el cambio que tuvo la prestación del servicio cuando se pasó del modelo de Estado de bienestar al neoliberal. Por último, este trabajo no es comparativo; aunque en el tercer capítulo se hagan algunas comparaciones entre cuatro países es sólo para poder exponer los dos escenarios que se dieron en América Latina después de las reformas en el sector del servicio público de agua potable.

Si bien se tocan algunos puntos importantes de los modelos de Estado de bienestar y neoliberalismo el abordaje es muy general, se resaltan sólo aquellos elementos que van a ser de utilidad en el trabajo

Este trabajo resulta de interés para la Ciencia Política como para quienes la estudian, en el sentido en que permite dar razón de algunos resultados políticos, económicos y sociales que se dieron después de los cambios institucionales en el sector del servicio público de agua potable en América Latina. Ya que evidencia como las instituciones al crear determinada estructura organizativa de la sociedad, posibilita el surgimiento de relaciones de poder asimétricas en la distribución de los recursos finitos como el agua, ocasionando así conflictos entre quiénes lo poseen y quiénes no. Esto último, hace del fenómeno un problema del ámbito de la política por sus características de poder y conflicto según Warren (2003).

El trabajo se encuentra estructurado en cuatro capítulos, distribuidos de la siguiente forma: en el primero se expone el marco teórico, en este se determinaron los postulados que se tomaron del enfoque del Nuevo Institucionalismo en Ciencia Política, además de definir la connotación y denotación que tendrán algunos términos centrales como instituciones y cambio institucional. En el segundo capítulo se describe el proceso sobre cómo fue el cambio institucional que tuvo el sector del servicio público de agua potable a partir del cambio de modelo de Estado de bienestar al Estado neoliberal. El tercer lugar se toma varios países para observar cómo se realizaron e implementaron las nuevas reglas para la

prestación del servicio público de agua potable, algunos conflictos que se desataron y las consecuencias que estas últimas generaron. Por último, en el cuarto capítulo se dan las conclusiones en donde se pueden sintetizar los hallazgos y los retos que hay cuando se realizan cambios institucionales.

1. Los nuevos institucionalismos en ciencia política y el cambio institucional.

Las instituciones son importantes para la vida política y social⁴ (Saavedra, 2011). Estas, tienen incidencia directa e indirecta en la convivencia y organización de los individuos y en las diferentes formas de interacción que se puedan dar entre ellos. Esto hace que las instituciones sean consideradas como un objeto de estudio relevante para la Ciencia Política y otras ciencias sociales, o por lo menos, como un elemento que se debe considerar cuando se pretende dar una descripción, análisis o explicación de los diferentes fenómenos políticos, económicos y sociales.

En este primer capítulo se expondrán, en primer lugar, los supuestos teóricos del presente trabajo, en donde se abordará el Nuevo Institucionalismo en Ciencia Política a partir de tres enfoques analíticos, a saber, el Nuevo Institucionalismo Histórico (NIH), el Nuevo Institucionalismo de Elección Racional (NIER) y el Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS) (Hall & Taylor, 1999). Como segundo, se explicará lo que son las instituciones tanto formales como informales y la forma en que estas se relacionan con los actores⁵ (políticos, económicos y sociales). Por último, se tratará el cambio institucional, en donde se hará énfasis en cómo se da y las implicaciones que puede llegar a tener.

1.1 El nuevo institucionalismo en Ciencia Política

El estudio de las instituciones políticas se da a finales del siglo XIX, desde una mirada legal, histórica y comparada, pues se consideraba que explicaban el comportamiento político (Rhodes, 1997). Veblen, Commons y Mitchell son considerados entre los principales exponentes del institucionalismo clásico hasta principios del siglo XX. No obstante, los enfoques y las teorías, al no ser absolutas, pueden reformular sus postulados

⁴ Se aclara que si bien las instituciones son importantes, hay que tener presente que estas no pueden brindar toda la explicación de los resultados políticos, económicos y sociales, pues como argumenta Sachs (2003), existen otros elementos como la geografía, la historia, el clima, que también es indispensable tenerlos en cuenta.

⁵ En este trabajo, por actores se entenderá tanto a los individuos como colectivos que interactúan en un lugar y momento determinado.

en miras de mejorar sus lógicas de análisis y poder dar, por tanto, mejores explicaciones de lo que sucede en la realidad.

El enfoque institucionalista no fue la excepción. Fue así como en la década de 1980 la Ciencia Política volvió la mirada a las instituciones por medio de tres enfoques conocidos como el Nuevo Institucionalismo Histórico (NIH), Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS) y Nuevo Institucionalismo de Elección Racional (NIER), los cuales ofrecieron nuevos postulados para el estudio de las instituciones. Posterior a estos surgieron otros como el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) y Nuevo Institucionalismo Normativo (NIN).

James G. March y Johan P. Olsen no sólo fueron quienes le dieron el nombre de Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política, sino que además plantearon algunos de los supuestos del nuevo institucionalismo. En su artículo *The New Institutionalism: Organization Factor in Political Life* (1984) dejan ver que este nuevo enfoque tiene intenciones de sobrevalorar el institucionalismo clásico (Peters, 1999) y resaltan algunos rasgos como la relevancia de la historia para explicar las instituciones existentes. De igual manera, presenta un conjunto de críticas a las corrientes conductistas, en especial a la de elección racional, que habían tomado gran importancia en el estudio político durante las décadas de los sesenta y los setenta (Casas & Losada, 2008), debido a que no era pertinente que el enfoque del nuevo institucionalismo entrara en la era del contextualismo, funcionalismo, reduccionismo y utilitarismo⁶.

1.1.1. Nuevo Institucionalismo Histórico (NIH)

El NIH surgió como respuesta a las teorías de los grupos políticos y de estructural-funcionalismo pero de los cuales retomó algunas ideas. De las primeras valoró el

⁶ Esta crítica toma sentido en la medida en que algunos de los nuevos postulados del institucionalismo estaban en contravía de lo que proponía la corriente conductista, no tener en cuenta el contexto para explicar los cambios institucionales o la forma en que emergían nuevas instituciones era dejar de tomar en cuenta la historia como variable independiente para explicar el comportamiento, por ejemplo. O considerar que la política que es la sumatoria de acciones individuales influenciadas solo por la racionalidad y no tener presente cómo su historia puede afectar ciertas decisiones y cómo las normas formales e informales lo hacen actuar de determinada manera sin que sea racional (March & Olsen, 1984).

argumento de que un elemento central de la política es el conflicto que se genera por la escasez de los recursos, y que esto se puede encontrar en la medida en que se den explicaciones que evidencien los resultados políticos y las desigualdades que estos generan (Hall y Taylor, 1999, pág. 16). Esas explicaciones las encontraron en las instituciones formales establecidas en las estructuras de organización políticas y políticas económicas que benefician unos intereses más que otros.

Para entender por qué el NIH se centró en las estructuras para demostrar los resultados políticos y sociales, hay que partir de que este considera que las instituciones distribuyen de manera desigual el poder entre los grupos sociales, generando así una asimetría de poder. Esto toma fuerza cuando el NIH argumenta que en la relación entre actores (políticos, económicos y sociales) hay un desequilibrio ocasionado por el Estado, ya que este tiene la capacidad de imponer decisiones y consecuentemente de establecer reglas unidireccionalmente (Farfán, 2007, pág. 90). Adicionalmente, el NIH adoptó las teorías del estructural-funcionalista que consideraban al Estado como un agente que no es neutral en los intereses de competencia, sino como aquel que por medio de las instituciones puede estructurar los posibles resultados de los conflicto sociales (Hall & Taylor, 1999).

El NIH para conceptualizar la relación entre las instituciones y el comportamiento individual propone dos enfoques: el de cálculo y el cultural. El primero considera que las instituciones influyen en la conducta de los individuos, por el grado (alto o bajo) de incertidumbre que estas dejen para que los individuos maximicen sus interés y puedan alcanzar los objetivos que se han establecido (los cuales son exógenos al análisis institucional). De ahí que la permanencia de las instituciones dependa de la eficiencia para resolver los problemas que se les presentan a los individuos y consecuentemente del beneficio que obtengan, pues los cambios pueden generar grandes costos (Hall y Taylor, 1999; Farfán, 2007).

El enfoque cultural, por su parte, considera que los individuos, antes que maximizadores, son satisfactores, sin negar que son racionales y tienen intereses, y que su conducta responde más a la interpretación que hagan de la situación en la que se encuentran que a

cálculos estratégicos. Las instituciones, entonces, afectan la conducta cuando los individuos deben diseñar sus cursos de acción de acuerdo a las limitaciones que las instituciones les pongan. Argumenta, además, que la permanencia de las instituciones responde a que son construcciones colectivas aceptadas por la mayoría y que no pueden ser cambiadas por la decisión de uno o pocos individuos (Hall & Taylor, 1999).

Por último, este enfoque se encuentra vinculado a la teoría de la senda de la dependencia o también conocida como *path dependence*, la cual sostiene que es indispensable observar de qué manera se ha dado el desarrollo histórico para comprender muchos de los resultados políticos, económicos y sociales, en razón a que afirma que las decisiones del pasado afectan el presente y el futuro. Con esto, el origen de las instituciones viene determinado por un largo proceso en que debe verse desde el pasado y no sólo desde el momento en que es creada o cambiada (Farfán, 2007; Hall & Taylor, 1999; North, 1990; Ostrom, 2000).

1.1.2 Nuevo Institucionalismo de Elección Racional (NIER)

El NIER se desarrolla simultáneamente al NIH y surge de las teorías de elección racional como la elección pública, que utilizaban el individualismo metodológico. Fueron varias las presuposiciones heredadas de estas teorías, entre ellas se encontraba aquella que “fundamentaba la actividad política en teorías de comportamiento humano que moldean la naturaleza del individuo” (Caballero, 2007, pág. 14). Los estudios empezaron explicando los resultados electorales del Congreso de Estados Unidos a la vez que se interesaba por cómo los marcos institucionales determinaban el comportamiento que adoptaban los legisladores.

Con estos estudios se encontró y a la vez se demostró que son los problemas de acción colectiva los que alteran los resultados políticos, económicos y sociales, debido a que se deja un grado amplio de incertidumbre entre los actores cuando las instituciones no son suficientes y adecuadas para limitar los posibles cursos de acción de los individuos (Hall & Taylor, 1999). En esta medida, las instituciones se entienden como mecanismos que estructuran la interacción de los individuos y por tanto restringen su conducta (Hall y

Taylor, 1999; Caballero, 2007). Según Weingast (1996), el NIER se concentra en el estudio de las instituciones, la elección de instituciones y la permanencia de estas (Caballero, 2007).

Cabe nombrar, por último, otras dos características del NIER: lo primero es que los actores son racionales y clasifican sus preferencias de manera que sean transitivas, en la medida en que les permite buscar el curso de acción más apropiado para maximizar sus preferencias, en otras palabras es un actor calculador que actúa de manera estratégica. Lo segundo es que el origen de las instituciones se da por acuerdos voluntarios, que pretenden simplificar procesos en la toma de decisiones colectivamente, que pueden darse en cualquier momento, lo que conlleva a que no respondan a procesos históricos o de larga duración como se en el NIH.

1.1.3. Nuevo Institucionalismo Sociológico

Es de las teorías del viejo institucionalismo de las organizaciones que surge el NIS, el cual pretende explicar por qué las organizaciones toman determinada forma y no otra y cómo las prácticas y los marcos simbólicos se difunden en el campo organizacional. Argumenta, además, que las organizaciones adoptan nuevas prácticas y generan cambios no solo para aumentar su efectividad, sino también para incrementar su legitimidad frente a los actores con los que interacciona (Hall & Taylor, 1999).

A diferencia de los otros dos enfoques, este tiene una concepción más amplia de lo que son las instituciones, no sólo las describe como reglas, normas o patrones morales adquiridos, sino como sistemas de simbología que dan origen a marcos de significación para canalizar la conducta humana (Campbell 1995; Scott, 1994 en Hall & Taylor, 1999). Adicionalmente, y a diferencia de viejo institucionalismo, considera que la cultura debe verse como un elemento que forja instituciones, en el sentido en que condiciona y guía la conducta de los individuos (March & Olsen, 1984).

En cuanto a la relación de las instituciones con las acciones de los actores, el NIS es algo novedoso frente a la concepciones de los otros dos enfoques; si bien reafirma la incidencia

de las instituciones en la conducta de los actores, aclara que esta última depende del rol que cada uno tenga; es decir, de acuerdo al rol (en donde se tiene determinados objetivos) existen cierto tipo de instituciones que orientan su conducta. Por ejemplo, la forma en que se comporta alguien que hace parte de sector público es diferente al del privado o la que tiene un padre frente a su hijo es diferente a la que va a tener en su lugar de trabajo. Es por esto que el actor actúa en respuesta a la interpretación que haga de la situación en la que se encuentre, sin dejar de lado el rol que le corresponde en ese momento (Hall & Taylor, 1999).

De esta manera, en este trabajo se tomarán en cuenta los postulados del enfoque del NIH, complementado por el postulado del NIS, que está relacionado con la cultura como algo indispensable para la creación de instituciones, y el del NIER que argumenta que las acciones colectivas se dan cuando los márgenes de incertidumbre son altos, ocasionando así alteraciones políticas, económicas y sociales, en razón de que son los más pertinentes para desarrollar este trabajo. Sin embargo, no se desconoce la utilidad de los supuestos de los otros enfoques para analizar diversos resultados políticos, económicos y sociales.

A continuación se dará algunas de las razones por las cuales los otros dos enfoques presentan limitaciones para ser seleccionados. En cuanto el NIER: (1) al reconocer a todos los actores como iguales, impide establecer relaciones de poder entre estos, diferente al NIH que identifica una asimetría en las relaciones de los actores cuando afirma que el Estado puede tomar decisiones y establecer reglas unidireccionalmente; (2) cuando el NIER establece que las instituciones se pueden crear en cualquier momento es una afirmación a la que se debe prestar atención, porque teóricos como North (1990), Ostrom (2000) y Thelen (1999) argumentan que el origen de las instituciones, en especial las informales, responden a largos procesos y que por lo general vienen influenciadas por otras instituciones del pasado; y (3) otra limitación del NIER, para este trabajo, está en que el enfoque se preocupa por actores individuales y no por colectivos, en razón de que estos últimos, tal como lo muestra el Teorema de la Imposibilidad de Arrow (1974), no pueden establecer sus preferencias de manera transitiva.

Por su lado, el NIS al tener a las organizaciones como actor principal, las herramientas para analizar resultados en los que los actores no impliquen directamente a las organizaciones pueden ser limitadas. No obstante, su argumento sobre la conducta de los actores de acuerdo a su rol ayuda a comprender el postulado del NIH en el que afirma que existe una asimetría de poder entre los actores, en la medida en que es precisamente esto lo que estipula el poder de decisión que tiene cada actor en determinada situación.

1.2. Las instituciones

Desde los nuevos institucionalismos hay un consenso sobre la importancia de estudiar las instituciones para explicar o comprender los fenómenos políticos, económicos y sociales, debido a que “son vistas como creaciones sociales con atributos colectivos que persisten en el tiempo y cumplen una función social: moldear el comportamiento, la interacción, las expectativas o las percepciones de los individuos y colectivos por medio de restricciones” (Saavedra, 2011, pág. 14). Pero han sido los temas sobre su origen, su cambio y la forma en que influyen en la conducta humana lo que aún se debate.

Las instituciones, aunque son el elemento central de los enfoques de los nuevos institucionalismos, son uno de los puntos que genera desacuerdo entre los teóricos (Ostrom, 2000; Peters, 2003; Saavedra, 2011), en la medida en que cada enfoque e incluso cada teórico tiene su propia definición de lo que entienden por institución. Por tal razón es importante saber, en primer lugar, cómo entienden los nuevos institucionalismos a las instituciones y, segundo, decir qué definición se va a tomar para este trabajo.

Cuadro 1. Las instituciones desde los Nuevos Institucionalismos

| <i>Histórico</i> | <i>Sociológico</i> | <i>Elección Racional</i> | <i>Económico</i> | <i>Normativo</i> |
|--|---|---|---|--|
| Reglas formales e informales que afectan las | Reglas, sistemas de simbología y patrones morales que | Reglas que direccionan y restringen la conducta | Reglas escritas o no escritas que los actores (políticos, | Conjunto de valores y reglas que definen un comportamiento |

| | | | | |
|--|--|-------------|--|--|
| decisiones políticas, económicas y sociales en el presente y futuro. | proporcionan marcos interpretativos para entender el comportamiento de los actores (políticos, económicos y sociales). | individual. | económicos y sociales) crean para reducir la incertidumbre y moldear la interacción entre ellos. | correcto de los actores, de acuerdo al rol y la situación. |
|--|--|-------------|--|--|

Fuente: Elaboración propia basada en Saavedra (2011).

Como se puede observar en el cuadro 1, por un lado, todos los enfoques concuerdan en que las instituciones inciden en el comportamiento de los individuos, de igual manera, estas se conciben como reglas que pueden tener un carácter formal como las leyes o uno informal como los valores. Es importante tener clara la diferencia entre estos dos tipos de institución (formal e informal), debido a que su origen, la forma en que se consolidan y opera el cambio difiere en cada una. Por el otro, las instituciones al distribuir “[...] poderes, competencias y estructuras organizativas que inducen o bloquean determinados comportamientos de los gobierno y de la sociedad en general” (Saavedra, 2011, pág. 17), crean escenarios en donde hay perdedores y ganadores, lo cual a su vez permite afirmar que las instituciones crean relaciones de poder.

Aunque en varias de las definiciones de instituciones sean vistas como un herramienta para disminuir el grado de incertidumbre al limitarse y restringirse la conducta individual, no siempre estas cumplen los fines para los que fueron creadas, de ahí que puedan ser generadoras tanto de consensos como de conflictos (Saavedra, 2011). Las razones por las cuales se pueden dar estos dos escenarios son variadas, sin embargo cuando estas crean conflictos puede deberse a que no hay una articulación entre las instituciones informales con las formales (North, 1998; Mantzavinos, North & Shariq, 2001; Ostrom, 2000).

1.2.1 Instituciones formales e informales

Las instituciones formales son creadas conscientemente por los individuos y son planeadas en vista de objetivos específicos, lo que implica que en su construcción se busque reducir el

margen de incertidumbre⁷, en el sentido en que son creadas para limitar los posibles cursos de acción que pueden tener los individuos y colectivos en ciertas situaciones, pues hay que tener en cuenta que las instituciones también buscan influenciar la conducta de los individuos y de esta forma hacer que actúen de acuerdo a los supuestos con los que fueron creadas, de ahí que estas sean diseñadas con base en ideologías (North, 1990).

Por el contrario, las instituciones informales son de carácter evolutivo, se desarrollan a través del tiempo, inconscientemente, por medio de las interacciones entre los individuos, no son previamente planeadas y están ligadas, en su gran mayoría, a las condiciones del entorno y a la cosmovisión que cada sociedad tiene; se consideran entre ellas la cultura, las costumbres, los principios y valores entre otros aspectos que son propios e identitarios de cada sociedad. Su proceso de institucionalización se determina por el grado de acatamiento de las limitaciones institucionales, las cuales no son materiales sino códigos de conducta que se van adoptando con el tiempo, razón por la cual su consolidación o cambio no responden a decisiones rápidas sino a largos procesos (Hall & Taylor, 1999).

Por último, considerando que tanto las instituciones formales como informales inciden en la conducta de los individuos y colectivos, estas deberían estar articuladas de tal manera que estén en una misma dirección, pues de lo contrario podrían generar escenarios de conflicto en donde se ponga en discusión la validez de una sobre la otra. Cabe decir que tener en cuenta las instituciones informales favorece los estudios en Ciencia Política en la medida en que permiten explicar los diferentes tipos de organización y dinámicas que no se encuentran establecidas formalmente en la sociedad (North, 1990; Ostrom, 2000).

Como se dijo en un momento, es necesario definir qué se va a entender por institución y, aunque hay muchas que pueden ser pertinentes, la que tiene la connotación y la denotación apropiada para lo que se pretende desarrollar es la que sugiere North (1990), “las

⁷ Según North (1990), el objetivo principal de las instituciones es reducir la incertidumbre de los individuos, en el sentido en que simplifica los procesos que se dan entre individuos por medio de acuerdos o arreglos estables, es decir, limita los diferentes cursos de acción que pueda tener un individuo cuando se le presenta una situación problemática. Esto, a su vez, crea una estructura de interacción que permite la convivencia entre los individuos sin importar sus diferencias, pues una vez estos aceptan y cumplen los acuerdos, hay una garantía de condiciones mínimas para todos.

instituciones son reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (pág. 13).

1.2.2. Relación individuo-institución

Otra de las novedades del nuevo institucionalismo proviene de la importancia que se le da a la relación de las instituciones con los individuos. A pesar de que esto ha sido tema de discusión entre los teóricos debido a que no se ha podido establecer un consenso sobre la pregunta acerca de si son los individuos los que moldean las instituciones o son las instituciones las que moldean la conducta de los individuos, o deja de ser relevante para los estudios en Ciencia Política.

Han sido diferentes las posturas que se han tomado frente a esta pregunta, sin embargo y siendo coherente con lo que se ha mencionado anteriormente respecto a las instituciones formales e informales, se puede decir que este es un proceso recíproco, ya que los individuos son los que nutren a las instituciones en su creación y transformación, por tanto su consolidación tiene una relación directa con estos. Por su parte, las instituciones –las cuales no siempre son diseñadas por consensos entre aquellos que se ven afectados⁸ por estas- tienen una influencia relevante en la conducta de los individuos, esto en razón de los incentivos⁹ que devienen de su cumplimiento o incumplimiento. Esta es la paradoja de Peters (1999), según la cual los individuos “diseñan y crean las instituciones, pero luego son restringidos por las mismas” (Saavedra, 2011, pág. 14). Es así como resulta inadecuado decir que el moldeamiento solo proviene de alguna de las dos partes, del individuo o de las

⁸ Afectados en este caso no se debe tomar como un perjuicio al individuo sino como algo que interviene - sin importar en qué sentido- en las decisiones y acciones que realizan los individuos.

⁹ Estos incentivos pueden tener dos connotaciones, una positiva y otra negativa. La primera hace referencia a un beneficio que recibe el individuo por respetar las instituciones que se han establecido, mientras que los segundos son las sanciones que puede recibir el individuo por faltar a alguna de las instituciones establecidas, estas sanciones pueden venir tanto de un ente formal como del orden jurídico o de uno informal como la sociedad.

instituciones, puesto que es un círculo virtuoso que funciona solo en la medida que las dos partes sean tanto emisoras como receptoras de información.

1.3. Los cambios institucionales y sus modalidades

1.3.1. El cambio institucional

Uno de los elementos más importantes y que quizás ha tenido uno de los mayores abordajes en los nuevos institucionalismos es el cambio institucional. Como argumenta North (1990), “confirma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico” (pág. 13), pues permite evidenciar cómo las decisiones individuales y colectivas, reflejadas en instituciones formales e informales, del pasado influyen en el presente y en el futuro. Su estudio a pesar de que es reciente, más o menos desde la década de los noventa que tomó importancia con North (1990) y su libro *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, además de otros teóricos como Cambell (2004), Ostrom (2015), Roland (2004) y Thelen (2004) ha permitido que se establezcan algunas propuestas teóricas para explicar por qué, cuándo y cómo ocurren los cambios institucionales.

Al igual que North (1990) antes de explicar algunas de las principales preguntas sobre los cambios institucionales como ¿Por qué se dan los cambios? y ¿Cómo se dan?, es pertinente saber las características de los escenarios que se encuentran en estabilidad. La estabilidad institucional se da cuando “las fuerzas negociadoras de los jugadores y los procesos que componen la interacción, ninguno considera, reestructurar los acuerdos” (North, 1990, pág. 113) previamente establecidos, en otras palabras, se puede considerar que hay un equilibrio de Nash debido a que el arreglo existente es el mejor escenario para la partes afectadas, ya que un cambio podría contraer un alto costo en el que ninguno le conviene incurrir.

Para que esto funcione de tal manera, es indispensable que se cumplan algunas cosas como: (1) que exista un marco institucional claro en el que las reglas estén agrupadas de manera jerárquica, es decir, que aquella que tenga mayor rango represente un costo más alto de cambiarla, en el sentido en que todas sus subalternas deben, también, ser modificadas; (2) que las instituciones formales e informales, las cuales establecen los límites, estén

encaminadas hacia un mismo sentido, esto es, que no generen tensiones y creen una estructura de interacción clara. A pesar de que exista una lógica de causa-efecto en los marcos institucionales, estos no garantizan que sean eficientes (North, 1990).

Ahora, queda explicar cómo se pierde esa estabilidad y consecuentemente se pasa a un proceso de cambio institucional. Este último se da cuando alguno de los jugadores puede obtener un mejor resultado si modifica el marco institucional o alguno de los acuerdos allí contenidos, cabe recordar que tanto la magnitud de la reforma como el costo y el resultado dependen de la jerarquía del acuerdo que se quiera reestructurar. De ahí que, como se mencionó, entre más alto sea el grado del acuerdo a cambiar, más elevado va a ser el costo e igualmente el beneficio para quien lo haga. El cambio se entiende, entonces, como “los ajustes marginales del conjunto de reglas o normas que componen el marco institucional” (North, 1990, pág. 110).

1.3.2. Modalidades de cambio

Los cambios, al igual que las instituciones, se pueden dar de diferentes formas, es por esto que se explicarán las dos modalidades más conocidas de cambio institucional, a saber, el cambio continuo e incremental y el discontinuo y radical. Los cambios continuos e incrementales no se dan por el protagonismo de algún actor, sino por la fuerza de la tradición que, al impulsar procesos graduales, generan pequeñas alteraciones que sumadas permiten un cambio evolutivo, el cual conlleva un largo periodo de gestación. Sin embargo, esta modalidad reconoce que no todas las instituciones son producto de los procesos evolutivos y que por tanto hay momentos en que es indispensable diseñar y dar origen a nuevas instituciones (Saavedra, 2011). Para esto último identifica dos excepciones que se explicarán a continuación.

La primera de ellas es que las reglas o normas existentes pierdan su validez a causa de que se vuelven obsoletas para resolver los problemas que se les presentan a los actores diariamente, lo que obliga a crear nuevas instituciones que puedan ser útiles para solucionarlos. La segunda ocurre cuando algunos actores políticos, económicos o sociales hegemónicos quieren validar modelos copiados o del pasado (North, 1990, Pág. 117).

Respecto a la modalidad de cambio discontinuo y radical, afirma North (1990), se da generalmente en momentos coyunturales producidos por la acción humana como las revoluciones, las conquistas y las guerras o generadas por la naturaleza como los desastres naturales. Aunque exista una gran reestructuración del marco institucional, el nuevo estará influenciado por el pasado, pues todos los cambios por más drásticos que sean siempre serán hechos por actores afectados por el marco institucional previo.

En algunos cambios institucionales se pueden presentar diferentes situaciones que pueden estropear el cambio. Una de ellas sucede cuando se quieren crear deliberadamente reglas formales que se sobreponen a las informales creadas por evolución, lo que conlleva que los actores evalúen los costos de dejar a un lado las limitaciones informales para adoptar las nuevas instituciones formales. En algunos casos, los incentivos de las formales pueden hacer que triunfen pero en otros casos los costos o el arraigo a las instituciones informales impiden que las nuevas instituciones formales triunfen (North, 1990). Esta tensión puede conllevar a conflictos entre los actores que impulsan el cambio y aquellos que se resisten, es difícil establecer cómo alguna de las partes puede ganar, ya que esto corresponderá a muchos elementos contextuales.

De acuerdo a lo anterior se puede decir que el cambio conlleva un proceso en el que: (1) exista un problema que se debe solucionar y que las instituciones existentes no lo pueden resolver; (2) que se implemente una nueva institución (como ya se mencionó puede ser por consenso o unilateralmente y cada una de esas decisiones puede generar diferentes resultados); (3) que haya una aceptación o rechazo de la nueva institución, esto último puede causar que se generen conflictos para que la autoridad competente la elimine (pues hay que recordar que esta genera incentivos negativos si no se cumple) y se vuelva a buscar otra institución para resolver el problema. Por último, cabe aclarar que el éxito de una institución depende de muchos factores que se interrelacionan durante el proceso y que no se puede determinar con exactitud cuáles deben ser las características que este debe tener pues la diversidad de sociedades hace que cada caso único.

2. Del Estado de bienestar al neoliberalismo: un cambio institucional en el sector del servicio público de agua potable en América Latina

Los cambios institucionales se dan, en buena parte, buscando solucionar problemas o mejorar las condiciones (políticas, económicas o sociales) endógenas de una comunidad o de un país primeramente (Mantzavinos, North & Shariq, 2001). Sin embargo, en algunas ocasiones su origen procede de modelos exógenos, como argumenta Kurt:

[...] el diseño y la reforma institucional dependen no sólo de factores de demanda – principalmente intereses y poder- sino también de factores de oferta. Ya que las ideas no emergen automáticamente de los intereses, esos factores de oferta tienen un status independiente y no son meramente epifenómenos de las preferencias (2011, pág. 2).

Y es que diseñar alternativas de solución no es fácil, no solo requiere de saber comprender la realidad y los problemas que la aquejan sino también de condiciones que incentiven a los individuos a ser innovadores y fortalecer su capacidad de destrucción creativa¹⁰. No siendo esta la única razón, el mercado internacional, la globalización y las diferentes alianzas entre países con los diferentes organismos multilaterales son también elementos que limitan la creación endógena de alternativas y fuerzan a los países a adoptar modelos exógenos. Los países de América Latina no son ajenos a este fenómeno, de hecho es una práctica que viene desde los tiempos de la independencia y que hasta la actualidad (2016) se sigue reproduciendo (Kurt, 2011).

Ateniendo a lo anterior, este capítulo tiene como fin mostrar el origen y los principales cambios institucionales que tuvieron los países de América latina durante las últimas décadas del siglo XX, haciendo especial énfasis en el sector del servicio público de agua potable. Para esto se tendrá en cuenta algunas características del modelo de Estado de bienestar, específicamente las reglas que se establecieron en el sector de los servicios públicos domiciliarios; así mismo, se abordarán los principales problemas que atravesó el sector antes de que fuera transformado, en donde se resaltarán las causas que los

¹⁰ Como lo ejemplifican Acemoglu y Robinson (2011), las instituciones económicas y políticas deben tener un carácter inclusivo con el fin de ofrecer un contexto adecuado para que los individuos tengan incentivos para crear alternativas de solución a los diferentes problemas que se presentan.

provocaron. Por último, se mencionarán algunos aspectos del nuevo modelo neoliberal y los principales cambios institucionales que contrajo su implementación en el sector de los servicios públicos domiciliarios en América Latina, esto a partir de las dos oleadas de reformas en las que se encontraba la política de privatización.

2.1. El modelo de Estado de bienestar en América Latina

Los antecedentes del modelo de Estado de bienestar se remontan a finales del siglo XIX en la Alemania de Bismark como respuesta a las diferentes manifestaciones¹¹ que empezaron a emerger desde la sociedad civil, pero no fue hasta principios del siglo XX que se consolidó este modelo y se extendió por varios países más. El presidente Franklin Roosevelt, por medio de la política del *New Deal* fue uno de los primeros en implementar las políticas vinculadas al modelo de Estado de bienestar, en razón a que las políticas económicas de mercado que regían en el momento no lograron dar solución al *crack* de 1929 (Nugent, 1997; Valencia, 2004).

Este tipo de Estado se caracterizó por intervenir en la economía¹², además de mejorar el bienestar de la sociedad, de ahí que se impulsaran políticas sociales de carácter redistributivo que permitieran garantizar unos mínimos para dar bienestar a los individuos independientes de su capacidad económica¹³. Esto conllevó el diseño de políticas encaminadas a crear un sistema de seguridad social, garantizar el acceso a los servicios públicos básicos (agua, saneamiento básico, electricidad, entre otros), disminuir las relaciones asimétricas de trabajo, capital y oportunidad, entre otras políticas que ayudarán a promover la integración y la reducción de las desigualdades (CRA, 2001; Del Valle, 2008).

¹¹ Estas manifestaciones se dieron por las precarias condiciones en las que vivían la sociedad alemana, pues no contaban con ningún sistema de seguridad social, los ingresos que percibían no eran suficientes para cubrir las necesidades básicas y el desempleo crecía cada vez más (Nugent, 1997).

¹² Esta intervención estuvo dirigida a “corregir los fallos del mercado” controlando la producción de bienes y servicios, precios, restringiendo precios, poniendo barreras a la competencia.

¹³ Esta medida responde a que los trabajadores, al no tener ningún tipo de seguro que les garantizara un bienestar a mediano y largo plazo, debían acudir al ahorro como único medio para solventar cualquier percance en el futuro, lo que provocó que poco a poco estancara el mercado, en la medida que la demanda se iba reduciendo a las cosas básicas para sobrevivir y por tanto había un superávit de oferta que estaba generando pérdidas. Revisar tabla 1 del *Informe de National Income 1929-32* presentado al Senado de los Estados Unidos el 4 de enero de 1934 por parte de la Secretaría de Comercio del mismo país.

En el caso de América Latina, los diferentes países intentaron reproducir las políticas de carácter redistributivo, las cuales estuvieron centradas en el desarrollo social y la previsión social (Offe, 1992 en Del Valle, 2010, pág. 66). Esto se llevó a cabo por medio de reformas que: (1) mejoraran las condiciones socioeconómicas relacionadas con la seguridad laboral, los salarios y la oferta efectiva de empleo; (2) garantizaran algunos servicios sociales, en los que se incluían la educación, la vivienda y la salud; y (3) protegieran a los grupos más vulnerables y redujeran la pobreza (Aponte, 2012).

Para cumplir con estas políticas, el Estado empezó a invertir grandes cantidades de dinero en los diferentes sectores y decidió administrar las diferentes entidades que prestaban los servicios públicos, con el fin de evitar la exclusión de quienes no contarán con los recursos económicos para acceder a estos. Como consecuencia de lo anterior, se hizo un proceso de centralización en donde muchas de las empresas prestadoras de servicios públicos, entre ellas la de los servicios públicos domiciliarios (energía, agua potable, telecomunicaciones, gas, alcantarillado, entre otras.) que eran operadas por multinacionales o por inversionistas extranjeros, fueron compradas por el Estado¹⁴.

Fue así como el Estado intentó corregir los ‘fallos del mercado’ y pasó a tener el monopolio en la provisión de los diferentes servicios públicos, por lo que se dio el nombre de Estado empresario¹⁵ (Gómez & Silva, 2008; Tabarquillo, 2011; Valencia, 2004). Y es que el Estado era casi que el único prestador de servicios públicos, esto con el fin de garantizar un bienestar social, una de las grandes reglas que caracterizó al Estado de bienestar.

2.1.1. El sector del servicio público de agua potable durante el Estado de bienestar

En el caso del sector del servicio público de agua potable las acciones estuvieron enfocadas a: (1) desarrollar un marco normativo que estuviera acorde a los procesos de modernización tanto de infraestructura como de prestación del servicio y (2) metas como: la satisfacción de demanda de ampliación de cobertura, la continuidad y la eficiencia en la administración del

¹⁴ En algunos casos el Estado las designó a los gobiernos locales para que estos las administraran.

¹⁵ Cabe resaltar que en algunos países se respetó a aquellas empresas que no quisieron vender y se comprometieron a seguir las regulaciones que el Estado estableciera para la prestación de servicios públicos. Sin embargo, era el Estado quien determinaba cuales debían ser los lineamientos que tanto los gobiernos locales como las demás empresas público-privadas o privadas tenían que seguir en cuanto a infraestructura y prestación de los servicios públicos domiciliarios (Duhau, 2000).

servicio. Era de gran urgencia resolver los problemas de cobertura (conexiones y fácil acceso) ya que para 1960 esta era de tan solo el 33%, lo que preocupaba bastante debido a que las aguas de baja calidad estaban ocasionando enfermedades en la población, especialmente en los niños (Jouravlev, 2004).

Para alcanzar los objetivos establecidos se implementaron algunas reglas que estuvieron enfocadas a: en primer lugar y de acuerdo a la centralización o descentralización administrativa de cada país, era el gobierno nacional o en su defecto los gobiernos locales los prestadores del servicio, por lo que fueron, en su mayoría¹⁶, las empresas de carácter público las responsables de prestar el servicio. Como segundo, el Estado pasó a subvencionar (inversión en infraestructura y ampliación de cobertura) gran parte del sector, en razón de que los recaudos que se hacían por medio de las tarifas no eran suficientes para cubrir los gastos, es decir que las empresas no eran eficientes. Y tercero, el Estado por medio de diversas políticas subsidió a las poblaciones de bajos recursos¹⁷ para que pudieran acceder al servicio (Lentini, 2011).

Gracias a esas acciones, los resultados que se obtuvieron en América Latina desde 1960 a 1970 fueron buenos, se pasó de tener una cobertura del 33% en 1960 al 53% para 1970, lo que demuestra un aumento del 20 %; a pesar de que todavía hacía falta casi la mitad de la cobertura, los esfuerzos que se estaban haciendo en el sector para lograr el objetivo de garantizar el acceso al agua potable eran significativos (Jouravlev, 2004).

2.2. Problemas en el sector de los servicios públicos domiciliarios durante el Estado de bienestar

Los altos gastos que tuvieron los Estados en América Latina para ejecutar las diferentes políticas sociales ocasionaron, en la mayoría, un déficit fiscal. No contaban con un flujo estable de ingresos para subvencionar los gastos de los diferentes sectores (Constante,

¹⁶ En algunos casos como en Argentina la prestación privada (cooperativas y asociaciones vecinales generalmente) alcanzó a cubrir el 20% del servicio de agua potable antes de las privatizaciones en la década de 1990 (Lentini, 2011).

¹⁷ Tal y como lo afirma Lentini (2011), en algunos países se recurrió a generar tarifas por subsidios cruzados, lo que quiere decir que esta se cobraba de acuerdo a las condiciones económicas del recinto, sin embargo, en otros países el Estado era el que directamente daba los subsidios para la población con más bajos recursos.

2005), por tal razón se debió, en un primer momento, reducir las transferencias que se hacían desde el fondo público y posteriormente suspenderlas (Lentini, 2011).

No siendo este el único problema, las reglas que rigieron al sector de los servicios públicos domiciliarios fueron a su vez las causantes de otros problemas que influyeron directamente en los déficits y quiebras de las empresas y una mala gestión del servicio. Se considera que una de las malas decisiones o por lo menos una de las que produjo varios de los problemas fue que

[...] el servicio público y función administrativa se confundieron en un mismo régimen jurídico y en una misma *praxis* administrativa. Los organismos de control de los servicios públicos se desmontaron. El control del Estado sobre el Estado prestador de servicios o empresario no parecía una tarea realizable. (Gordillo, 2009, pág. 242)

Una primera cuestión fue que el Estado en su papel de regulador y empresario creó un escenario confuso en donde los actores políticos aprovecharon que tenían manejo de estas empresas para satisfacer sus intereses, por lo que se empezó a consolidar redes de corrupción que con el tiempo generaron malos manejos administrativos, problemas en contratación y gestión (CRA, 2001; Duhau, 2000). Una de las principales causas es que no hubo una organización institucional clara, en el sentido en que las funciones de regulación y prestación del servicio fueron cumplidas por el mismo organismo, el Estado, y no existió en la mayoría de los casos un ente de control alternativo e independiente a este (Lentini, 2011).

Otra elemento importante, fue que los cobros por el servicio era un impuesto que estaba destinado a rentas generales y no correspondía a una ‘tarifa’ por la contraprestación del servicio, razón por la que, tanto el funcionamiento como los objetivos que cumplían las empresas prestadoras no estaban directamente vinculados a su eficiencia sino a decisiones políticas. Esta situación produjo que una vez el Estado empezó a tener problemas fiscales, la ineficiencia y la iliquidez proliferarían, lo que llevó a las empresas a déficits y por tanto a presentar insolvencia para cubrir la demanda de cobertura y reparar la infraestructura existente, desmejorando así la calidad en los servicios prestados (Duhau, 2000; Gordillo, 2009).

Lo anterior perturbó la ‘gran regla’ de garantizar el acceso de agua potable (por conexiones y fácil acceso) a todos los individuos, como lo pretendían las políticas creadas bajo en

modelo del Estado de bienestar en América Latina, pues para la década de 1970-1980 se disminuyó en un 3% la ampliación de la cobertura. Pero fue durante la década ‘perdida’ de 1980-1990, donde hubo un crecimiento desalentador a la vez de preocupante en relación al que se venía teniendo (1960 del 20% y 1970 del 17 %), ya que sólo fue del 10% (Jouravlev, 2004). Aunque se había aumentado en un 47% la cobertura desde 1960 hasta 1990 (se pasó del 33% en 1960 al 80% en 1990) aún faltaba un 20%, que si bien era poco respecto al principio, iba a ser una tarea complicada de cumplir debido a los problemas económicos que presentaban los Estados y el sector.

Querer mejorar la gestión, la cobertura, la calidad, la eficiencia, entre otros cosas más en el sector, requería de cambios en las reglas, no sólo se trataría de enmendar los problemas antes ocasionados sino de diseñar políticas, planes y proyectos que en el corto, mediano y largo plazo permitieran garantizar el acceso al agua potable a toda la población (BID, 2007; Lentini, 2004).

Fueron estos problemas los que generaron inestabilidad en las reglas existente y por lo que se debió llevar a cabo un cambio institucional para crear nuevas reglas que permitieran resolver los problemas que atravesaba el sector, como lo argumenta North (1990), los cambios sólo existen en la medida en que las viejas instituciones sean ineficientes y las nuevas puedan mejorar la situación que se tiene.

2.3. El neoliberalismo y las nuevas reglas en el sector de los servicios públicos domiciliarios

Fue en la década de 1980 cuando las falencias de los Estados se hicieron más evidentes, había altos porcentajes de inflación que llegaban hasta el 700% como en el caso de Chile (Castro S. , 1992), el desempleo aumentaba considerablemente y la estabilidad política y económica se venía desmoronando. Varios intelectuales, entre ellos Friedrich von Hayek y Milton Friedman, desde los años cuarenta del siglo XX habían advertido los riesgos que se corrían si no se hacían cambios inmediatos en la política intervencionista del Estado de bienestar (Estrada, 2004).

De igual manera, tanto Hayek (1944) y Friedman (1980) son considerados como dos de los más grandes exponentes del modelo neoliberal. El primero con su obra *Camino a la*

servidumbre establece algunos postulados del neoliberalismo como la concepción del Estado mínimo y la libertad del individuo como principal derecho que se debe garantizar. Así mismo, advierte que si bien el Estado puede tener un papel como planificador de la economía debe hacerlo de tal forma que se deje el máximo margen de libertad para que sea el individuo el que elija, por lo que su intervención solo debe remitirse al establecimiento y cumplimiento de las reglas de juego para evitar limitar o coaccionar a los individuos (Hayek, 1944, pág. 70).

Por su lado, Friedman demostró que los altos gastos que implicaron sostener las políticas del Estado de bienestar fue una de las principales causas por las que los Estados terminaron teniendo altos índices de inflación¹⁸ (Estrada, 2004). También reafirmó el poder de la ‘*mano invisible*’ del mercado expuesta por Adam Smith (1956), de ahí su insistencia en replantear el papel intervencionista del Estado y dejar que los bienes y servicios fueran distribuidos de acuerdo a las lógicas del mercado.

De acuerdo a lo anterior, desde el neoliberalismo se considera que hubo algunas “fallas del Estado”, porque se consideraba que era inadecuado pensar que el Estado fuera el redistribuidor de la riqueza y pretendiera, por medio de su intervención, lograr una equidad social. Por tal razón propuso hacer reformas a las reglas existentes que estuvieran encaminadas a: 1) rechazar las intervenciones del Estado en la economía; 2) dejar que el mercado fuera el que regulará la economía por medio de la oferta y la demanda; 3) eliminar las barreras comerciales (aranceles y otros impuestos a las importaciones y exportaciones); y 4) reducir el papel del Estado para mejorar su eficiencia¹⁹ (Lampera, 2004). Fueron precisamente con base en estas reformas que se llevó a cabo el proceso de transformación del Estado en los países de América Latina durante las últimas décadas del siglo XX.

2.3.1 El neoliberalismo en América Latina y el inicio de las reformas

¹⁸ Fue a partir de del monetarismo que se demostró cómo la expansión de la oferta monetaria en el mediano y largo plazo generó un inflación producto del déficit fiscal generado por el financiamiento de las políticas intervencionista del modelo de Estado de bienestar (Estrada, 2004).

¹⁹ Estas reformas estaban dirigidas, en primer lugar, a transformar el papel del Estado en la economía, lo que quiere decir que se replanteó su estructura, ocasionando así un cambio y en algunos casos la creación de nuevas reglas de juego.

Teniendo los países de América Latina una situación no muy favorable para acudir a préstamos en los bancos internacionales, a causa de sus altos porcentajes de inflación²⁰, tuvieron que acceder a las propuestas que algunos organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) les ofrecían. Sin embargo, para que les fueran efectivos los desembolsos debían cumplir con varias condiciones²¹ que

[...] implicaron la puesta en marcha de lo que se ha conocido como las ‘reformas de primera generación’, que concentra acciones dirigidas a la liberación comercial y a la privatización de activos del Estado, coordinadas por una élite tecnocrática relativamente aislada (García, 2003, pág. 100).

Fue en Chile donde se comenzó en 1973, tras el golpe de Estado de Augusto Pinochet, un proceso profundo de reformas estructurales que se extenderían durante las dos décadas posteriores. Allí, se obtuvo buenos resultados en materia fiscal y crecimiento económico, los cuales sirvieron como argumento para extender a los demás países de América Latina la misma experiencia a finales de la década de 1970 hasta principios del siglo XXI. Lo que no se tuvo en cuenta fue que, el aspecto social se comportaba de manera inversamente proporcional al crecimiento económico, en la medida en que la pobreza, las desigualdades y las condiciones de las poblaciones más vulnerables se iban degradando cada vez más (Talavera & Armijo, 2007; Teitelboim & Scholnik, 1998).

Este proceso de transformación se hizo por medio de dos oleadas, a saber: las Reformas de Primera Generación que iniciaron a finales de 1970 hasta 1980 y las Reformas de Segunda Generación que si bien se diseñaron durante la década de 1980 no se empezaron a ejecutar hasta 1990 (Prats y Comany, 1998, en Valencia, 2004, pág. 13). Para observar cuáles fueron las principales reformas en los Estados de América Latina, en el cuadro 2 se

²⁰ La deuda externa para 1975 en América Latina era del 19%, en relación al PIB, es decir de unos \$42.500 millones de dólares y pasó a ser del 46% en 1982, lo que equivalían a \$176.400 millones de dólares, aumento que agotó la capacidad de endeudamiento de los países y produjo una emisión monetaria no controlada que los llevó a tener grandes porcentajes de inflación (Lora, 2007; Talavera & Armijo, 2007).

²¹ Estas condiciones estaban compilada en un primer momento, década de los ochenta, en un conjunto de reformas estructurales, posteriormente para la década de los noventa e inicios del siglo XXI se establecieron en el documento conocido como Consenso de Washington 1989, en el cual se dejaba establecido en diez puntos concretos las exigencias que debían cumplir para que estos organismos multilaterales les hicieran préstamos.

expondrán los objetivos, los contenidos, los actores y desafíos que hubo en la primera y segunda oleada de reformas.

Cuadro 2. Principales características de las dos primeras oleadas de reformas en América Latina

| | <i>Primera Generación</i> | <i>Segunda Generación</i> |
|-------------------|---|---|
| Objetivos | <ul style="list-style-type: none"> • Estabilización macroeconómica (reducción de la inflación y déficit fiscal) • Democratización. • Apertura al comercio internacional | <ul style="list-style-type: none"> • Mantener la estabilidad económica. • Reestructuración institucional • Mejorar las condiciones sociales |
| Contenidos | <ul style="list-style-type: none"> • Recortes en el gasto público, fortalecimiento del sistema tributario • Reforma al sistema judicial • Reducción de aranceles en importaciones, incentivar inversión extranjera | <ul style="list-style-type: none"> • Privatización de empresas estatales, control fiscal y mayor desregulación de mercados • Reformas administrativa para el mejoramiento de la prestación de servicios, en términos de eficiencia, eficacia y efectividad. |
| Actores | Presidencia, ministerios, tecnócratas, Banco Central, poder legislativo e instituciones financieras tanto internas como externas | Ministerios, presidente, poder legislativo y judicial y sociedad civil |
| Desafíos | Mejorar la estabilidad y el crecimiento económico | Cambio institucional para mejorar las variables económicas y sociales |

Fuente: Elaboración propia basada en García (2003).

Según el cuadro 2, las reformas de la primera generación estuvieron enfocadas en reducir la inflación y el déficit fiscal, por lo que se debía bajar a como diera lugar el gasto público y aumentar los ingresos del Estado. Esto conllevó una disminución en los recursos destinados a los sectores como la salud, la vivienda y la educación (eliminación de programas y

proyectos), la reducción de inversión en infraestructura pública y estructura burocrática, además se dio inicio a las privatizaciones en el sector de la industria y telecomunicaciones (Pampillón, 1998) para recaudar dinero.

Si bien en la segunda oleada se intensifican algunos contenidos de la primera como la de mantener una estabilidad económica, se opta, además, por mejorar la institucionalidad y las condiciones sociales. Estos dos últimos objetivos evidencian que, si bien el Estado no iba a tener un carácter intervencionista como lo tuvo bajo el modelo de Estado de bienestar, tampoco iba a ser un Estado librecambista como de mitad del siglo XIX²² (Valencia, 2004), ya que las experiencias evidenciaban que era perjudicial dejar todo en manos del Estado o del mercado y que por el contrario una participación de estos dos llevaría a obtener mejores resultados (Mitchell, 1989 en Valencia, 2004, pág. 16).

La economía no estaría intervenida por el Estado sino regulada, con el fin de resolver los “fallos del mercado”, esto quiere decir que el Estado debería ser el encargado de crear los marcos regulatorios por medio de leyes, normas, acuerdos entre otros elementos, bajo los cuales se llevan a cabo las diferentes actividades políticas, económicas, administrativas, etc. (Sánchez y Villegas, 2001, pág. 110 en Valencia, 2004, pág. 16).

2.3.2. La privatización de los servicios públicos domiciliarios y el desafío en el diseño de los marcos reguladores

Varios países de América Latina llevaron a cabo a finales de la década de 1980 y principios de 1990 reformas a las constituciones (Chile en 1989, Colombia en 1990 y Perú en 1993), en donde establecieron las nuevas reglas de juego, con base en las directrices de las oleadas, que serían las bases para construir los marcos regulatorios de las diferentes actividades políticas, económicas y administrativas, entre ellas la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Fue así como varios países de América Latina en el proceso de cambio institucional establecieron en sus reglas que todos o algunos de los servicios

²² Este tipo de Estado se caracteriza por el *laissez-faire*, es decir, dejar actuar libremente a la economía, sin restricciones.

públicos domiciliarios podían pasar a ser prestados por entidades privadas (Lentini, 2011), siendo, claro, una decisión influenciada por la política de privatización de empresas estatales impulsada en la segunda oleada (Castro, 2007). Se creía que si estos servicios los prestaban entidades privadas, los incentivos que estas proporcionan iban a mejorar varios aspectos, entre ellos: 1) la eficiencia y la calidad del servicio; 2) disminuir la corrupción en la medida en que se reduciría la intervención política; y 3) que la efectividad en la administración financiera mejoraría la gestión (Rincón, 2005, pág. 92)

Que las constituciones permitieran la prestación de los servicios domiciliarios por parte de entidades privadas implicó diversos retos para los países a la hora de diseñar los marcos regulatorios (donde se establecen las reglas para la prestación), en el sentido en que algunos de estos como el agua son esenciales para la vida de los individuos. Por tal razón, las reglas de juego no solo servían para evitar o solucionar las fallas del mercado (asimetría de información, tendencias monopolistas, etc.) teniendo en cuenta que ya hacían parte de este, sino, además, debían procurar dejar claro que así el servicio se prestase por el sector privado, prevalecía el interés colectivo por encima del particular (Otálora y Vivas, 2011, pág. 86 en Sánchez & Usaqué, 2012, pág.46).

Y es que existía una posibilidad de que los incentivos del sector privado, que son generalmente los de maximizar sus intereses económicos, no estuvieran en coherencia con los objetivos del Estado, los cuales estaban dirigidos a que: (1) hubiese una mayor inversión para ampliar la cobertura, mejorar la calidad y garantizar la continuidad del servicio, y con esto (2) poder reducir la pobreza y la desigualdad (Castro, 2007, pág. 102). Hacer que se beneficiaran las dos partes requería de negociaciones que permitieran encontrar puntos medios²³, porque iba a ser difícil que, mientras se pensaba reducir la pobreza y la desigualdad por medio del acceso al servicio de agua potable a todos los individuos, en donde las poblaciones más afectadas eran las de escasos recursos, las empresas privadas pudieran satisfacer sus intereses generando grandes utilidades.

²³ El sector privado debía sostener el sector con los recursos recolectados por medio de las tarifas, diferente a lo que sucedió cuando el Estado era el prestador del servicio, sin embargo, este no podía excluir a las poblaciones de escasos recursos que no contaran con la capacidad económica para pagar por el servicio (Lentini, 2011; Sánchez y Usaqué, 2012).

Con este panorama, el diseño del marco regulatorio era determinante para la prestación del servicio público de agua potable por parte del sector privado, en la medida en que al ser este el que establece las reglas de juego podía generar dos escenarios: el primero, evitar que el interés de las empresas privadas se sobrepusiera al del Estado y consecuentemente al de la sociedad y, segundo, que lo permitiera. Por situaciones como la anterior es que el NIH se centra en las estructuras e instituciones que la conforman para estudiar y comprender los diferentes resultados políticos y sociales que se dan en un tiempo y lugar determinado.

Respecto a la primera situación, eran muchos detalles con los que debía ser cuidadoso pero sobre todo aquel en el que se dejara claro que no puede existir una exclusión al acceso del servicio público de agua potable por la condición económica del individuo debido a que es un bien esencial en su vida. Por lo que si este no tiene cómo pagar por el servicio, deberían existir diferentes alternativas, de parte de la empresa y el Estado²⁴, para que pueda acceder al servicio (Lentini, 2011). Para que esto fuera posible, era indispensable tener en cuenta las necesidades y las condiciones en la que se encontraban los individuos, con el fin de diseñar políticas que los beneficiaran de acuerdo a sus realidades (Sánchez & Usaquén, 2012).

El segundo escenario era factible si no existiera un marco regulatorio que limitará la acción de las empresas privadas y no se les exigiera cumplir con determinados deberes. Además de esto, era indispensable que el marco regulatorio contara con los mecanismos adecuados para realizar las respectivas sanciones, sin excepción, a quiénes incumplieran con lo allí establecido, pues de nada serviría tener buenas reglas si no iban a ser cumplidas (Kurt, 2011). Aunque pueden existir otras causas por las que se puede dar este escenario, como argumenta Lentini (2011), es la congruencia entre el diseño de los marcos regulatorios, las realidades de la sociedad y la forma (si es un proceso lento o drástico) en que se implementará lo que permitiría uno u otro escenario. Esto último es precisamente lo que North (1999) y Ostrom (2000) advierten que se debe hacer con cuidado al momento de realizar los cambios institucionales, si se quiere que tengan éxito.

²⁴ Algunas alternativas que usan las empresas privadas son los subsidios cruzados, los cuales consisten en cobrar por el servicio prestado de acuerdo a la capacidad económica que tenga el individuo, así las tarifas que pagan los que tienen más dinero subsidian a los de menos recursos que no pueden pagar la totalidad de su consumo. De igual forma, los Estados pueden elaborar políticas que estén dirigidas a subsidiar a aquellas poblaciones más desfavorecidas que no pueden pagar por el servicio o en su defecto a patrocinar otras alternativas que no sean tan costosas (Lentini, 2011, pág. 32).

Fue por esto último que los procesos que se dieron en cada país en el diseño de los marcos reguladores produjeron diferentes escenarios, de ahí que no se pueda dar una apreciación conjunta sobre todos. No obstante, si se pueden identificar un pequeño conjunto de reglas que fueron incluidas en la mayoría de los marcos reguladores y que son las que caracterizan la prestación del servicio después de las reformas de la década de 1990, entre ellas: 1) la participación del sector privado en la prestación del servicio (en algunos casos por concesión, en otros por ventas); 2) los servicios públicos domiciliarios pasaron a ser parte del mercado; 3) el Estado sólo tenía un carácter regulador, mas no de empresario en los servicios públicos; 4) el sector debía ser autosostenible, por lo que su planeación debía hacerse en miras de crear una eficiencia económica; y 5) el cobro de las tarifas se hace en razón de los gastos.

Con base en lo anterior, en el Cuadro 3 se puede resumir las principales características que tuvo la prestación del servicio público de agua potable durante el Estado de bienestar y después de las reformas de 1990.

Cuadro 3. Principales características de la prestación del servicio público de agua potable en el modelo de Estado de bienestar y después de las reformas de 1990.

| <i>Característica</i> | <i>Modelo de Estado de bienestar</i> | <i>Después de las reformas de 1990</i> |
|---|--|--|
| Empresas prestadoras del servicio. | El Estado tenía el monopolio de la prestación de los servicios públicos. | Se permitió la entrada del sector privado para la prestación de los servicios públicos. |
| Regulación del sector | No hay una división entre la función de regulación y prestación de los servicios públicos, las dos las hace el Estado. | Hay una división entre la función de regulación y la prestación de los servicios públicos. |
| Acceso al servicio | El acceso a los servicios es un derecho que garantiza el bienestar social. | El acceso a los servicios públicos se hace a través del mercado. |
| Sustentabilidad del sector | Transferencias desde el fisco público al sector de los | A partir de la eficiencia económica, que le permita |

| | | |
|----------------|---|--|
| | servicios públicos domiciliarios. | ser auto sostenible. |
| Tarifas | Cobro de tarifas que no cubrían los costos. | Cobro de tarifas con base en los costos. |

Fuente: Elaboración propia basada en Lentini (2011).

2.3.2.1. El sector del servicio público de agua potable y sus cambios en la década de 1990

Fue durante finales de la década de 1980 y principios de 1990 que se inició en los países de América Latina la sanción de leyes que permitían la entrada de las empresas privadas al sector del servicio público de agua potable. A continuación en el cuadro 4 se pueden observar cuáles fueron esas leyes, el año de promulgación y de igual manera el ente rector y regulador que allí se determinaron.

Cuadro 4. La regulación del sector del servicio público de agua en algunos países de América Latina.

| <i>País</i> | <i>Ley o decreto que establece las nuevas reglas de juego</i> | <i>Ente rector</i> | <i>Ente regulador</i> |
|------------------|--|--|--|
| Argentina | No hay una ley nacional. Sin embargo, a nivel local se hicieron acuerdos provinciales que permitían las concesiones a empresas privadas. | No había. | Cada provincia determinaba el ente que hacía el seguimiento a las concesiones. |
| Bolivia | Ley N° 2029 de octubre de 1999. La cuál fue modificada un año después por la Ley N° 2066 a causa de la Guerra del Agua presentado en | Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos (había una gran debilidad institucional). | Superintendencia de Saneamiento Básico. |

| | | | |
|------------------|---|---|---|
| | Cochabamba. | | |
| Chile | Ley General de Servicios Sanitarios N° 382 de 1988. | Ministerio de Economía, fomento y turismo. | Superintendencia de Servicios Sanitarios. |
| Colombia | Ley N° 142 de Servicios Públicos Domiciliarios de 1994. | Dirección General de Agua Potable y Saneamiento Básico. | La regulación se ejecuta por la Comisión de Regulación del Agua (CRA) y el control por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. |
| Nicaragua | Ley N° 294 de 1998. | Comisión Nacional de Agua y Alcantarillado. | Instituto Nicaragüense de Agua y Alcantarillado (INNA). |
| Perú | Ley General de 1994. | | Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS). |

Fuente: tomado de Corrales (2003, pág. 5-6).

De acuerdo al cuadro 3, la mayoría de países de América Latina, excepto Argentina, tenían leyes, marcos regulatorios, que establecían las nuevas reglas de juego para la gestión del servicio público de agua potable. Si bien el punto en común y tal vez central de todas era permitir la concesión del servicio de agua potable a empresas del sector privado, la forma en que se realizaron los cambios institucionales y la gradualidad en que implementaron se dio de diversas formas, lo cual tuvo que ver significativamente con las consecuencias que hubo a corto y mediano plazo. Como se expondrá más adelante, el fracaso o éxito de las reformas se dio en gran medida por las estrategias que utilizaron los gobiernos y las prioridades que determinaron a la hora de hacer los cambios en el sector.

Esto toma sentido cuando se entiende que los cambios institucionales que se dan a nivel formal (leyes, normas, acuerdos, entre otros) deben hacerse de manera cuidadosa y paulatina, en donde elementos como la cultura, las costumbres, valores y formas de vida sean respetados, para que el cambio sea efectivo y se pueda lograr los fines por los cuales

fue realizado. De lo contrario, un cambio que sea rápido y drástico, es decir que no sea consensuado entre las partes afectadas y mucho menos que no tenga en cuenta los elementos antes mencionados, generara conflictos entre las nuevas instituciones y las instituciones arraigadas (informales) de cada comunidad (North, 1993; Ostrom, 1990), en otras palabras, fracasan y no logran lo que se quiere.

3. El sector del servicio público de agua potable en América Latina: sus cambios, conflictos y efectos después de las reformas de 1990

Una vez realizados los cambios constitucionales los países procedieron a elaborar los marcos regulatorios de cada uno de los sectores, allí se establecieron lo que serían las nuevas reglas de juego en donde se definió los roles del Estado, el mercado y la sociedad. A pesar de que el principal interés era que las empresas estatales pasaran a manos privadas y por tanto fueran administradas por estas, no se pudo olvidar, como ya se mencionó, que en cada uno los procesos que se llevó a cabo para este fin se dio de diferentes formas, por lo que las consecuencias también lo fueron.

En cuanto a la privatización del sector del servicio público de agua potable, hubo países como Chile y Colombia que se tomaron el tiempo de diagnosticar los principales problemas del sector antes de elaborar el marco regulatorio, ya que de esta manera podían crear reglas que ayudarán a resolverlos y evitar que en un futuro volvieran a surgir (Lentini, 2011). De igual manera, no fue hasta que el marco regulatorio estuviera totalmente terminado y aprobado que permitieron la privatización de las empresas. Estos casos, como se verá, responden a una modalidad de cambio lento y paulatino.

Diferente fueron los casos de los países como Argentina y Bolivia dado que los cambios se dieron de forma rápida y abrupta, no se preocuparon por indagar qué medidas debían tomar en la elaboración del marco regulatorio para mejorar la situación del sector una vez se permitiera la entrada de las empresas privadas como prestadoras del servicio. Por el contrario, fue un proceso apresurado en el que se desconocieron varios elementos como la historia, la cultura y otras instituciones arraigadas por parte de los decisores políticos, que terminaron implementando políticas que no resolvieron los problemas existentes sino que los intensificaron y en algunos casos crearon nuevos (Sánchez & Usaquén, 2012; Guajardo,

2013). Muestra de esto, es que en Argentina ni siquiera hubo una ley nacional en la que se estableciera el marco regulador que corregiría las fallas del mercado y estableciera los derechos y obligaciones de cada una de las partes (Estado, empresas prestadoras del servicio y usuarios).

Por lo anterior, la sociedad latinoamericana, primeramente, y otros actores como intelectuales y líderes políticos han llevado a cabo diferentes acciones (marchas, movilizaciones, plebiscitos, investigaciones) en las que cuestionan la forma en que se implementó esta política de privatización en algunos países, aparte de exigir la retirada las concesiones que se le habían dado a las empresas privadas (Sánchez y Usaquén, 2012; Guajardo, 2013).

Con base en lo expuesto, en este capítulo se espera mostrar cómo fue el cambio institucional en el sector del servicio público de agua potable en América Latina, con base en dos criterios: fortalecimiento institucional (elaboración del marco regulatorio) y manejo de tarifas (aumentos), que según Lentini (2011) y el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (2007) fueron los factores que tuvieron mayor impacto en el sector. Estos serán vistos en algunos casos ejemplares como Argentina, Bolivia, Chile y Colombia. En un segundo momento, se abordará las consecuencias que trajo consigo estos cambios, en los que el diseño de los marcos regulatorios y la creación de entidades de control fueron determinantes para generar escenarios de “éxito” o de fracaso (que se lograron la mayoría de objetivos); de estos últimos, se tomarán las acciones más significantes, las de Tucumán y Cochabamba, que los usuarios hicieron cuando las empresas empezaron un ciclo de abusos.

Por último, y sabiendo que esas acciones fueron trascendentales, se evidenciará cómo la victoria de los usuarios tuvo efectos en los gobiernos, las empresas y en el sector del servicio público de agua potable en los respectivos de países y otros lugares de la región. Además y como consecuencia de lo anterior, se hará especial énfasis en la gestión comunitaria en razón de que fue una alternativa que tomó gran impulso en varios países después de los fracasos de la privatización.

3.1 La experiencia de algunos países después del cambio institucional en el sector del servicio público de agua potable

Aunque fueron varios los factores exógenos (las políticas macroeconómicas, la priorización del sector por parte de los gobiernos, la urbanización, entre otros) al sector que pudieron haber afectado la prestación del servicio de agua potable en los diferentes países de América Latina durante las últimas décadas del siglo XX, se pueden identificar también otros factores endógenos como la organización institucional, las políticas tarifarias y las políticas para las poblaciones de bajos recursos establecidas en los marcos regulatorios, que en mayor o menor medida influyeron en su mejoramiento o detrimento (Lentini, 2011).

Atendiendo a esto, a continuación se expondrá cómo países, como Chile y Colombia, realizaron los cambios institucionales teniendo especial cuidado en los aspectos endógenos como el fortalecimiento institucional (e implícitamente organización institucional) y el manejo de tarifas, lo que les exigió un mayor tiempo para implementar las reformas; mientras que otros países como Argentina y Bolivia por su rapidez en el proceso descuidaron estos elementos de crucial importancia.

3.1.1. Sobre el fortalecimiento institucional

Chile y Colombia tuvieron varios aspectos en común. En primera instancia, el interés estuvo más ligado al fortalecimiento y mejoramiento del sector que a la privatización de las empresas públicas prestadoras del servicio. Por tal razón, se empezó por determinar las metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo del sector, los cuales fueron consensuados entre el poder legislativo y ejecutivo a partir de mecanismo técnicos y objetivos (Lentini, 2011).

La prioridad fue fortalecer el marco institucional, allí se fijaron algunos cambios como el establecimiento de tarifas de acuerdo a los costos de funcionamiento y se determinaron cuáles eran los organismos gubernamentales²⁵ que tenían competencias con el sector, con el

²⁵ Tanto en el caso de Chile como de Colombia, y como se muestra en el cuadro 3, se delegó un ente rector, uno regulador que supervisarían, controlarían y harían cumplir las normas, es decir, había una estructura institucional que permitiría que las cosas se hicieran de manera “correcta”.

fin de hacer los controles necesarios para que las empresas pudieran tener una gestión eficiente. Para esto, fue indispensable que se les estableciera unas funciones y responsabilidades y, adicionalmente, una autonomía para evitar que se repitiera lo sucedido durante el modelo de Estado de bienestar. Fue así como las empresas públicas siguieron siendo prestadoras del servicio pero no con las características que poseían antes sino con unas similares a las del sistema privado (a partir de incentivos y elementos para mejorar la gestión) (Jouravlev & Valenzuela, 2007; Lentini, 2011).

Las empresas públicas, una vez se permitió que privados pudieran prestar el servicio, no fueron privatizadas y siguieron operando de acuerdo a las nuevas reglas durante el corto plazo. De igual manera, se priorizó, en los dos casos, otros tipos de prestación del servicio que se venían usando, como el de las cooperativas, productores de servicio marginales y municipalidades, siempre y cuando cumplieran los requisitos que la ley les exigía (los cuales eran diferentes a los de las sociedades anónimas, privadas, mixtas o municipales), podían continuar sin ningún problema²⁶.

El Estado en su papel de regulador estableció las nuevas leyes y normas que rigieron la prestación del servicio público de agua potable, creando así una estructura institucional adecuada para satisfacer las necesidades del sector (tener continuidad, mejorar la calidad, ampliar la cobertura, ser eficiente, entre otras), lo que requirió de cautela y tiempo (Correa, 2006). Diferente fue lo que sucedió en Argentina y Bolivia. Los escenarios, después de realizar los cambios en el sector del servicio público de agua potable, no fueron tan convenientes como en los casos de Chile y Colombia. La despreocupación que tuvieron los gobiernos nacionales por cumplir con su papel regulador ocasionó una debilidad institucional en el sector que trajo como consecuencia situaciones (alza de tarifas desproporcionadamente, retiro del servicio por falta de pago, desmejoramiento de la calidad, entre otras) que desarrollaron conflictos entre la sociedad y las empresas prestadoras del servicio público de agua potable.

En Argentina no existió una reglamentación a nivel nacional que estableciera las directrices para la prestación del servicio público de agua potable, sino que se hizo una

²⁶ Ver art. 6 de la Ley General de Servicios Sanitarios N° 382 de 1988 para Chile y el art. 6 y 15 de la Ley 142 de 1994 para Colombia.

descentralización en donde se les concedió a las provincias autonomía para que fueran ellas las responsables de crear la organización institucional, es decir, diseñar los marcos legales y regulatorios para prestación del servicio público de agua potable (Calcagno, Gaviño y Mendiburo, 2000). Como resultado, fueron catorce (14) las empresas privadas las que terminaron prestando el servicio, de las cuales nueve (9) hacían parte de trasnacionales y las cinco restantes de nacionales²⁷. Con esto, era un poco más de la mitad de los argentinos, el 56,8%, que eran abastecidos por consorcios privados, el 43,2% restante estaba distribuido entre las empresas públicas con el 12,1% y los municipios, cooperativas y uniones vecinales cubrían el 31.1% (Azpiazu, 2007, pág. 110-111)

Esa falta de direccionamiento y control por parte del Gobierno nacional en la elaboración de los marcos regulatorios impidió dejar las reglas claras para los procesos de concesión, por lo que en varios lugares estos no fueron transparentes²⁸ debido a que: (1) sólo había un solo oferente el cuál fijaba las tarifas, (2) no había un órgano de control que revisará los términos bajo los que se hacía el contrato, y (3) en la negociación de estos últimos no había una participación de la población (BID, 2007).

Y es que en muchas de las provincias prefirieron adoptar el enfoque privatizador (como Buenos Aires, Tucumán, Santa Fe y Córdoba), impulsado por del Gobierno central para el cumplimiento de las políticas macroeconómicas exigidas por los organismos multilaterales, por lo que su interés principal en los cambios fue permitir e impulsar la concesión de la prestación del servicio a empresas privadas²⁹, más que querer resolver los problemas del sector y atender sus deficiencias. Tanto así que varios de los entes reguladores entraron en actividad una vez las empresas, a las que se les había otorgado las concesiones, estaban en funcionamiento (Lentini, 2011).

²⁷ Entre las empresas trasnacionales estaban las siguientes concesiones: Aguas Argentina S.A, Cia. Aguas del Aconquija S.A., Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., Aguas de Córdoba S.A., Obras Sanitarias de Mendoza S.A., Azurix Buenos Aires S.A, Servicio de Agua de Misiones S.A., Aguas del Gran Buenos Aires S.A., Aguas del Valle S.A. Entre las nacionales estaban, Aguas de Corrientes S.A., Aguas Santiago S.A., Aguas de Formosa .A., Aguas de Salta S.A., Aguas de la Rioja S.A. Para ver más información detallada sobre las concesiones ver BID (2007, pág. 64).

²⁸ En algunos casos se comprobaron algunos actos de corrupción que evidenciaban la priorización de intereses individuales de los gobernantes, y no los de la sociedad, como por ejemplo en El Alto/La Paz y Tucumán, los contratos se firmaron apresuradamente debido a la salida de la administración que había en el momento, unos años después se acusó a Antonio Bussi por enriquecimiento ilícito (Torres, 1998).

²⁹ Ver *El pecado original de las privatizaciones* de Gregori Badeni (1998).

Como se puede observar, los cambios no fueron producto de un proceso deliberativo en el que se procurara buscar la alternativa más adecuada, de acuerdo a las condiciones sociales, políticas, culturales y económicas de las poblaciones, a la situación en la que se encontraba el sector, dado que “el proceso no profundizó adecuadamente la evaluación de la sustentabilidad integral (social, técnica, económica y medioambiental) de la prestación” (Lentini, 2011, pág. 23).

En el caso de Bolivia, la Ley 2029 de 1999, que estableció las reglas para la prestación del servicio público de agua potable, presentó diversas falencias que impidieron garantizar un mejoramiento del sector. Al igual que en Argentina, se optó por una descentralización en donde era la municipalidad la que establecía las condiciones del contrato, el cual debía ser aprobado por la Superintendencia de Saneamiento Básico, tal como lo exigía la ley. No obstante, los criterios que debían cumplir estas empresas para el otorgamiento de las concesiones no estaban claramente establecido, por lo que el control que este ente hacía no era muy estricto. De ahí las anomalías en varios de los contratos.

En Bolivia se repitió la historia de Argentina. Se pasaron por alto cuestiones como delimitar las prioridades (de acuerdo a su estado de gestión, financiación, cobertura, calidad, etc.) del sector para poder evaluar y elegir la alternativa adecuada, además de no priorizar ni respetar la forma en que tradicionalmente algunas comunidades venían suministrando el servicio, a saber, recolección de aguas lluvias, casas cooperativas, pozos, etc.³⁰ (Sanz, 2006).

Esto último trajo consigo grandes consecuencias; en el caso de Cochabamba la empresa de Aguas del Tunari (perteneciente empresa trasnacional Betchel) obtuvo la concesión por ser el único postulante, lo que le permitió tener el privilegio de ser el único proveedor del servicio público de agua en la región, lo que significaba que las prácticas antes usadas por los habitantes como hacer pozos en las casas, recoger agua lluvia, entre otras, eran ilegales. Esto evidenció el desconocimiento a las prácticas informales de los habitantes, transgrediendo así sus costumbres y cultura y, a su vez, representó una violación a sus libertades y derechos porque al no poder pagar las altas tarifas (que incrementaron en un

³⁰ Como se verá más adelante, en la Ley 2066 del 2000 en el Art 47 hace énfasis en priorizar en las concesiones a aquellas empresas y municipalidades por su buena gestión.

33%) el servicio se les era retirado, excluyéndolos así de un bien esencial para la vida³¹.

La forma en que los gobiernos provinciales y municipales en Argentina y Bolivia llevaron a cabo los procesos, al dejar de lado la participación de otros poderes y de la sociedad, para permitir la entrada del sector privado en el sector del servicio público de agua potable, es una muestra de lo que el NIH se refiere cuando alega que hay una asimetría de poder entre los actores para la construcción de instituciones, a causa de que el Estado puede tomar decisiones unilateralmente que afectarán a los otros actores (Hall y Taylor, 1999).

3.1.2 Manejo de tarifas

La forma en que se instauraran las normas que regirían el establecimiento de las tarifas y las alternativas que se establecieran para ayudar a las poblaciones menos favorecidas permitirían, no solo mantener un control sobre las empresas, que por su carácter privado buscaban un lucro, sino también garantizar que ningún individuo, por su condición económica, fuera excluido del servicio.

De acuerdo al Art 15° de la Ley 382 de 1988 (Chile), las tarifas deben ser fijadas de acuerdo a los topes máximos y mínimos que el Ministerio de Obras Públicas establezca, de igual manera, si se requiere de algún ajuste, este se debe hacerse conforme a las fórmulas establecidas en la Ley³². En el caso de Colombia, es el art. 88° de la Ley 142 de 1994 donde se establece que las tarifas deben hacerse con base en los criterios allí establecidos, sin embargo, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) viene implementando diferentes mecanismo para la fijación de tarifas que buscan cubrir “los costos de operación e inversión, para incentivar la mejora de eficiencia y canalizar de forma racional y efectiva los ingentes recursos de financiación que las entidades oficiales transfieren a los gobiernos locales y prestadores” (Lentini, 2011, pág. 22).

³¹ A pesar de que en la Ley 2029 de 1999 se establece que la condición económica no puede ser una causal de exclusión para acceder al servicio prestado por parte de la Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (EPSA), los contratos entre las municipalidades parecía tener incluso más valor que la misma norma (Sanz, 2006).

³² Cabe mencionar que en los momentos en que las empresas se presentaban para las concesiones, debían pasar un plan de desarrollo en el que estipularan el cronograma de obras (durante los próximos 15 años), la estimación de beneficios de rentabilidad y las tarifas (art. 14 de la Ley 382 de 1988).

La Ley 18.778 de 1989 en el caso de Chile y el art. 89° de la Ley 142 de 1994 (este fue modificado en la Ley 632 de 2000) en el caso de Colombia establecen que tanto las empresas como el Estado deben crear alternativas para que las poblaciones menos favorecidas puedan acceder al servicio sin importar su condición económica; fue a partir de esta exigencia que se pudo cumplir con el objetivo de universalización establecido en la Ley 382 de 1988 de Chile y la Ley 142 de 1994 en Colombia. Respecto a las empresas, éstas optaron por usar, en su mayoría, el método de tarifas cruzadas, las cuales son fijadas de acuerdo a la capacidad económica que tiene cada individuo. En Colombia, por ejemplo, se hace dependiendo del estrato en el que vivan. En cuanto al Estado, este debe hacer políticas para subsidiar a estas poblaciones, independientemente del gobierno de turno, se deja un rubro que esté destinado para este fin, de igual manera, los entes descentralizados como los municipios también deben hacer lo mismo.

Una vez más, tanto Argentina y Bolivia no hicieron bien su labor reguladora, lo que ocasionó en el corto plazo desastrosas consecuencias. Por parte de Argentina ya se sabe que no hubo ninguna ley nacional que reglamentara la prestación del servicio público de agua potable, por lo que no existía ninguna regla que dijera cómo debían fijarse las tarifas, de ahí que las empresas que tenían la concesión las designarán sin mayores restricciones ni controles. Por ejemplo, en el caso de Aguas de Aconquija en Tucumán no hay prácticamente ningún tipo de reglamentación en el art. 22 de la Ley 6445 de 1993, que, se supone, expone el cuadro tarifario.

Por cuenta de este gran vacío fue que se iniciaron diferentes conflictos entre la sociedad y las empresas prestadoras del servicio público de agua potable en algunas provincias. En el caso de Buenos Aires, en donde la concesión estaba a cargo de Aguas Argentinas, las tarifas aumentaron en un 88,2%, durante los siete años que operó (1994-2001), el cual se considera como desproporcionado si se tiene en cuenta que la inflación había sido del 7,32%. No siendo esto lo único, su inversión directa de capital fue sólo del 2,9 %, puesto que el 97,1% restante provino de endeudamientos y subsidios que el Gobierno nacional les concedió. Lo que evidencia que la empresa no contaba con el capital suficiente para operar y por tanto que en la concesión no se le exigió, como en el caso de Chile, presentar un plan

de inversiones en los años próximos³³ (Castro, 2007).

Al igual que en el caso de Buenos Aires se registraron otros más. En Tucumán, la empresa Aguas de Aconquija (que hace parte de la trasnacional francesa Vivendi) incrementó las tarifas en un 104% y adicionalmente cobró un recargo por infraestructura, lo que incrementaba aún más los pagos mensuales por parte de los usuarios (Ferro, 2001).

En Bolivia, la Ley 2029 de 1999 en sus artículos 49, 50, 51 y 52 establece lo relacionado a las tasas, tarifas y precios. A pesar de que hay unos principios que rigen la fijación de las tarifas, los cuales pretenden que estas sean de acuerdo a la prestación, calidad, gestión y continuidad del servicio, las formulas con las que estas se fijan las realiza el titular de la concesión, teniendo que ser supervisada y aprobada por la Superintendencia de Saneamiento Básico. Pero su control no era muy estricto, en vista de que las empresas privadas no sólo tenían gran influencia en los gobiernos sino que también aprovecharon muchas de los vacíos en la ley para sacar provecho, de ahí que en muchos casos lo pactado en las concesiones tuvieran más valides que lo establecido en la ley 2026 (Sanz, 2006).

En Cochabamba, a pesar de que los aumentos en general no fueron tan altos (del 35%) como los de Argentina, sí afectaron enormemente la capacidad adquisitiva de los individuos, en razón de que la gran mayoría de la población era de bajos recursos (por lo que ganaban salarios mínimos o incluso menos) y los costos de la tarifa equivalían al 22% del salario mínimo, además de pagar por aparte las conexiones. Esto llevó a los habitantes a un punto en donde debían escoger entre pagar o no los recibos del agua, pues no les quedaba suficiente dinero para costear las demás cosas para su subsistencia (Sanz, 2006). Adicionalmente, y como se mencionó, no podían hacer uso de sus prácticas de recolección de agua porque era ilegal, lo que desarrolló un malestar general en los cochabambinos contra el Gobierno exigiéndole la retirada de la concesión a la empresa de Aguas del Tunari.

Por último, está el caso de El Alto/La Paz, en donde en 1997 se le concedió a la empresa de Aguas del Illimani la concesión para la prestación del servicio de agua potable, la cual

³³ Pues de esa manera no sólo se adquirirían unos compromisos que debían ser cumplidos sino también que se garantizaba que los objetivos establecidos se pudieran cumplir.

incrementó las tarifas en más de un 30%, además de tener altos costos de conexión. Una vez más fueron las poblaciones vulnerables las que se vieron más afectadas, pues al estar tan retiradas de los centros urbanos los costos para ampliar la red hasta esos lugares eran mucho más altos (Ferro, 2001; Corrales, 2003; Castro, 2007).

3.2. Consecuencias en América Latina después de las reformas de 1990 en el sector del servicio público de agua potable

La política de privatizar las empresas estatales, impulsada por los organismo multilaterales, que se implementó en los diferentes países de América Latina para mejorar los servicios públicos prestados y su eficiencia económica, no sólo se llevó a cabo de diversas formas, como en el caso del sector del servicio público de agua potable, sino que las consecuencias también lo fueron. En algunos lugares hubo un mejoramiento del sector y por tanto se alcanzaron varios de los objetivos establecidos, sin embargo, en otros esas expectativas de mejoras pasaron a ser grandes fracasos (BID, 2007).

Chile y Colombia, si bien optaron por hacer un fortalecimiento institucional a las empresas públicas prestadoras del servicio público de agua potable antes de realizar los cambios, esto no impidió la privatización de algunas de las empresas o la concesión de la prestación a algunos operadores privados. Asimismo, en países como Brasil y Perú³⁴ los procesos de privatización se llevaron a cabo durante la década de 1990, pero solo hasta que los marcos regulatorios estuvieron terminados y aprobados (Kauffman, 2008), evitando así grandes conflictos y fracasos como los sucedidos en Argentina y Bolivia.

Y es que a pesar de que en la mayoría de países se rescindieron varios contratos³⁵ con las empresas privadas, como se muestra en la cuadro 5, fueron los casos de Aguas de Aconquija en Tucumán-Argentina, Agua del Tunari en Cochabamba-Bolivia y Aguas de

³⁴ En Perú se vivió una experiencia similar. Aunque no hubo un fortalecimiento institucional como el de los casos anteriores, si se procuró por no permitir la privatización de las empresas hasta que no estuviera totalmente terminado el marco regulatorio y las normas que regirían para la prestación del servicio público de agua potable. Tanto así que se suspendió el proceso de privatización de la empresa SEDAPAL en Lima, argumentando que aún no había un sistema regulatorio consolidado, no se habían hecho estudios que permitieran determinar las soluciones a largo plazo, ni las diferentes acciones para llevar el servicio a las zonas marginales (que estaban en lugares alejados y de difícil acceso) que no contaban con los recursos para pagar las tarifas que se establecerían por los costos de conexión (de Ruiz, 2010).

³⁵ Las cuales se debieron a decisiones estratégicas a nivel mundial del grupo controlador, cambios en las políticas sectoriales nacionales, conflictos sociales y políticos y quiebre del equilibrio económico-financiero del contrato (BID, 2007, pág. 9-10).

Illimani en El Alto/La paz los que han sido más significativos hasta el momento. Esto debido a las luchas sociales que los habitantes de cada una de las ciudades desencadenaron para exigirles a los gobiernos locales y nacionales que se les fueran retiradas las concesiones a las empresas prestadoras del servicio de agua potable, no sólo representaron una victoria social sobre las empresas³⁶ y en cierto modo sobre las imposiciones del Gobierno, sino que además fue un punto de partida para que se iniciaran muchas otras luchas sociales en América Latina y el mundo (Kruse, 2005).

Cuadro 5. Clasificación de casos según razón principal de salida del operador internacional

| <i>Razón principal de la salida del operador</i> | <i>Empresa prestadora</i> | <i>Operador internacional</i> | <i>Ciudad/País</i> |
|--|---|-------------------------------|---------------------------------|
| Decisiones estratégicas a nivel mundial del grupo controlador | ESVAL S.A. | Anglian Water | V región/ Chile |
| | ESSBIO S.A y Aguas Nuevo Sur Maule S.A. | Thames Water | VI- VII-VIII regiones/ Chile. |
| | OSM S.A. | Azurix Mendoza S.A | Provincia de Mendoza/ Argentina |
| Cambios de política sectorial nacional | Aguas de Monagas S.A. | FCC | Estado de Monagas/ Venezuela |
| | HIDROLARA | Aguas de Valencia S.A | Valencia/ Venezuela |
| | Aguas De Costa | AGBAR | Maldonado/ Uruguay |
| Conflictos sociales y | Cia. Aguas del Aconquija S.A. | GCE | Tucumán/ Argentina |

³⁶ Que fueron el aliciente para que en otros lugares se intensificaran las luchas en contra de las empresas privadas que estuvieran abusando de su poder como prestadoras del servicio de agua potable (como en El Alto/ La Paz,) y crear movimientos sociales alrededor del mundo en contra de las privatizaciones de las empresas del sector de los servicios públicos de agua potable y saneamiento como la Comisión Nacional de Defensa del Agua de la Vida en Uruguay.

| | | | |
|---|-------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|
| políticos | Aguas del Tunari S.A. | Betchel | Cochabamba/ Bolivia |
| | Aguas del Illimani S.A. | Suez | El Alto - La Paz/ Bolivia. |
| Quiebre del equilibrio económico-financiero del contrato | OSBA | Azurix Buenos Aires S.A | Provincia de Buenos Aires/ Argentina |
| | Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. | Suez/ AGBAR | Provincia de Santa Fe/ Argentina |
| | Aguas Argentinas S.A. | Suez/ AGBAR | Buenos Aires/ Argentina |
| | Aguas Cordobesas S.A. | Suez/ AGBAR | Provincia de Córdoba/ Argentina |

Fuente: Elaboración propia basada en BID (2007, pág. 24).

En Tucumán, la Asociación en Defensa de Usuarios y Consumidores de Tucumán, creada el mismo año (1995) en que se le otorgó la concesión a Aguas de Aconquija porque no estuvieron de acuerdo con que fuera una empresa privada la que prestara el servicio, empezó una lucha por medio de manifestaciones y protestas en contra de los aumentos en las tarifas que habían sido del 104% (Ferro, 2001). Al ver que ni la empresa ni el gobierno local resolvían el problema, se fueron sumando cada vez más individuos y optaron, como última instancia, por no pagar por el servicio. Al principio fueron pocos los que apoyaron esta iniciativa porque temían que les quitaran el servicio o que incurrieran en algún problema legal, no obstante, al ver que la calidad del agua desmejoraba y que en un momento llegó a salir negra, por la contaminación de manganeso, aumentó considerablemente el número de individuos que se unieron a la iniciativa (Giarracca, 2006).

Aguas de Aconquija no aguantó esta situación y en 1998 decidió retirarse, después de tres años, anunciando que más o menos el 80% de las facturas quedaron sin pagarse (Giarracca, 2006). Y es que como comenta uno de sus ejecutivos, Walter, respecto a los aumentos y la empresa “querían dar un servicio de Mercedes Benz cuando en Tucumán lo que esperaba era un Volkswagen. Esta es una sociedad que, por cultura, nunca ha pagado por el agua” (Torres, 1998). Esta afirmación es una clara evidencia que permite entender por qué se dio el conflicto en Tucumán; en primer lugar, se pretendió realizar cosas (crear altas tarifas) que iban en contravía a las costumbres de la comunidad y, segundo, no se tuvo en cuenta

las condiciones sociales, económicas y políticas en las que se encontraba la sociedad para crear un plan acorde a ellas.

Fue Tucumán la primera experiencia de re-estatalización de una empresa prestadora del servicio de agua potable en Argentina, después de esta otras cinco empresas más, por otras causas, lo fueron. En otros lugares de Argentina como en la provincia de Santa Fe, en donde la trasnacional Suez- Lyonnaise tomó la concesión en 1995, fue el artículo 18 de la ley 11.220³⁷ el que generó inconformidad en la sociedad, ya que con este no se aceptaban a los municipios, las cooperativas u otras uniones de usuarios para que prestarán el servicio público de agua potable, sabiendo que muchas de las zonas periurbanas desde hacía varios años tenían constituidas cooperativas de agua con buena calidad y continuidad, por lo que pudieron haberse hecho cargo de las empresas (Muñoz, 2005). Por el contrario, la empresa Aguas Provinciales de Santa Fe no hizo lo que había acordado con la provincia. No realizó inversiones y aumentó las tarifas en vez bajarlas, por lo que las protestas por parte de los usuarios iniciaron, y a diferencia de Tucumán, se llegó a un acuerdo de congelarlas desde el 2002 hasta el 2006, lo que ocasionó pérdidas para la empresa y se vio obligada a rescindir el contrato ese mismo año (BID, 2007).

Si bien lo sucedido en Tucumán fue una victoria de gran valor en el sentido en que fue el primer caso en América Latina, después de las reformas del sector del servicio de agua potable, en el que se logró por medio de luchas sociales ganar un conflicto entre los usuarios y la empresa prestadora, no fue hasta que se dieron las manifestaciones violentas en Cochabamba en el 2000 que el resto del mundo se inquietó por las consecuencias que estaban teniendo las reformas (Shultz, 2008).

En Cochabamba, como ya se mencionó, el contrato se firmó entre el departamento de Cochabamba y la empresa Aguas del Tunarí, el cual debía hacerse conforme a la Ley 2029 de 1999. No obstante, las leyes fueron transgredidas por el afán que tenían los gobernantes de vender la empresa SEMAPA (Sanz, 2006) y fue así como le otorgaron a la empresa privada que fuera el único proveedor de agua.

³⁷ En el que se especifica que “para la selección del concesionario no son de aplicación las preferencias conferidas en el artículo 31° de la ley 10.798” (Muñoz, 2005 pág. 109).

Era, entonces, ilegal recoger el agua lluvia, crear pozos para bombear agua subterránea (la práctica más común en aquellas zonas donde las redes de conexión no llegaban, antes de que la empresa privada llegara) y utilizar otras formas alternativas para abastecerse de agua. Estaban obligados a pagar las tarifas que la empresa estableciera, las cuales muchos de los habitantes de escasos recursos, que eran en su mayoría los que vivían en las zonas periféricas por lo que era más costoso llevar el servicio (por carros cisternas), no podían pagar. Sumado a esto, cabe resaltar que estas comunidades tampoco estaban acostumbradas a pagar por el agua, o por lo menos no tanto, igual que en la ciudad de Tucumán (Sanz, 2006).

La imposibilidad de los habitantes de acceder al agua se vio como un atropello a sus derechos puesto que el no acceso a esta significaba no poder tener una buena calidad de vida. A pesar de que los habitantes intentaron dialogar pacíficamente con la empresa de Agua del Tunari y el gobierno local para llegar a algunos acuerdos³⁸, estos últimos fueron negligentes frente a las diferentes peticiones hechas, a saber: (1) rechazaban el Proyecto de Ley de aguas elaborada por el Gobierno; (2) pedían la modificación de la Ley 2029 de Agua Potable y Alcantarillado; y (3) la cancelación de la concesión a la empresa de Aguas del Tunari (Peredo, 2004). Al no tener ninguna respuesta los habitantes se iban sumando a las diferentes acciones que se iban tornando cada vez más violentas (Barrera, 2009).

Los habitantes no esperaron más, y el 12 de abril de 2000 casi toda la población de la ciudad (más diversos sindicatos, movimientos sociales, entre otros grupos) salieron a las calles a protestar en contra del Gobierno por los graves problemas que se habían desatado después de la privatización del sector del servicio público del agua potable en el país, los cuales eran el producto de la desarticulación entre el “proyecto de privatización del servicio de agua potable (...) y, las necesidades y valores de la comunidad” (Barrera, 2009, pág. 92).

³⁸ Durante el mes de marzo del 2000 la Coordinadora Departamental por la Defensa del Agua y la Vida y otros representantes de la población de Cochabamba se reunieron con el gobierno para negociar sobre la salida de la empresa Aguas del Tunari. Si bien se llegó a un acuerdo, en el que se le iba a retirar la concesión a la empresa, posteriormente el gobierno lo desconoció y fue lo que dio partida a las acciones de abril del 2000.

Fueron dos días de violencia, enfrentamientos, heridos, daños materiales, etc., los que caracterizaron a la “Guerra del Agua” en Cochabamba y en cierto modo a Bolivia, si se tiene en cuenta que habitantes de otras ciudades se unieron a las protestas y salieron a las calles a exigir otro tipo de garantías como el aumento de salarios, para que el gobierno diera un comunicado suspendiendo el contrato con la empresa Aguas del Tunari (Azcui, 2000; Sanz, 2006).

De acuerdo a lo anterior, se puede decir que la incertidumbre de la sociedad sobre el futuro de su derecho al agua y consecuentemente de su vida fue lo que incentivó a que la sociedad saliera a las calles a manifestar su inconformidad y desacuerdo con las decisiones tomadas por los gobiernos. La libertad sin controles que se le dio a las empresas fue lo que alteró los resultados sociales y políticos, pues como lo sustenta el NIER al no existir una estructura clara de interacciones la incertidumbre puede provocar efectos no esperados (Hall y Taylor, 1999)

Como consecuencia de las luchas, fue necesario reevaluar y cambiar los contenidos de las leyes y contratos en Argentina y Bolivia, que estaban vigentes para la prestación del servicio público de agua potable. En términos politológicos, el conflicto entre la sociedad y las empresas obligó a que el Estado tuviera que restablecer las relaciones de poder entre estos dos actores, por medio de nuevas reglas.

3.3. Efectos de las luchas sociales

Las luchas sociales emprendidas por los habitantes de algunos lugares donde se privatizó la prestación del servicio de agua potable tuvieron diferentes efectos tanto en el lugar donde se realizaron como en otros países de América Latina. Se puede encontrar que se re-estatalizaron empresas, se modificaron leyes, se evitaron nuevas privatizaciones, se prestó mayor atención en el diseño de los marco regulatorios para evitar abusos por parte de las empresas, corrupción de los gobernantes, entre otras acciones que perjudicarían el mejoramiento del sector del servicio público de agua potable, y como un gran logro se empezaron a incentivar alternativas, como los acueductos comunitarios o vecinales, que las

comunidades ya venían utilizando para poder superar los problemas (de cobertura, gestión y calidad) que tenía el sector.

Argentina fue un claro ejemplo de los fracasos de las privatizaciones rápidas y sin controles del servicio público de agua potable, muestra de eso fue que para el año 2006 habían sido seis las salidas de las empresas trasnacionales del país, cuatro de estas fueron re-estatalizadas (Aguas del Aconquija S.A., Aguas Argentinas S.A., Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. y Azurix Buenos Aires S.A., las otras dos Aguas Cordobesas y Obras Sanitarias de Mendoza fueron por ventas de acciones controladas a grupo local) (BID, 2007).

Con estas salidas el panorama para el 2007 distaba del que había en el 2001; la participación privada pasó de cubrir el 43,2% a sólo un 1,4 %, las empresas nacionales eran responsables del 11,4%, por su parte las empresas estatales pasaron de cubrir el 12,1% al 52,7% y por último los municipios, las cooperativas y las uniones vecinales incrementaron en un 13,4% su cobertura, es decir, prestaban el servicio al 44,5 % de la población en el 2007 (Azpiazu, 2007, pág. 112).

Por su parte, Bolivia tuvo dos grandes logros, el primero fue que dos empresas debieron salir del país, Aguas del Tunari en el 2000 y Aguas del Illimani en 2006, por los abusos contra los usuarios. Segundo, el 12 de abril del 2001 la Ley 2029 de 1999 es reformada en varios de sus artículos y se sancionó una nueva ley, la 2066. En esta última cabe resaltar varios aspectos: (1) en el artículo 29 se exime a los comités de agua potable, cooperativas, juntas vecinales y en general a las urbanizaciones independientes a las que se refiere el art. 34, de pedir concesiones para la prestación del agua, siempre y cuando a la fecha ya estén constituidos y sean abalados por la Superintendencia de Saneamiento básico; (2) en el artículo 48 se establecen las obligaciones del titular de la licencia, las cuales no existían en la ley 2029 de 1999, y por incumplimiento de estas la concesión se le es retirada a la empresa; y (3) en el artículo 57°, de aprobación de precios y tarifas, se establece que estos deben ser aprobados por el Gobierno municipal, el cual a su vez debe hacer consultas con las instancias de participación popular.

Uruguay, aunque no vivió la privatización como Argentina y Bolivia, sí aprendió las lecciones de lo que esto implicaba. A inicios de los 2000 se formó una Comisión Nacional de Defensa del Agua de la Vida, que apoyada por las dos terceras partes de la población, logró por medio de marchas, protestas y demandas que el Gobierno incluyera en el plebiscito del 2004 el agua cómo un derecho humano fundamental y que la gestión de los recursos hídricos fuera pública (Santos, 2005). El sí ganó e inmediatamente se le suspendió la concesión a las empresas privadas que en el momento estaban funcionando.

Otro gran efecto, y el último que se tendrá en cuenta, después de las luchas sociales desatadas en Argentina y Bolivia, fue el reconocimiento de las comunidades, los gobiernos y algunos organismos multilaterales de ser más cuidadosos en los procesos de privatización y de saber que esta alternativa no fue la más adecuada (dado que muchos países no estaban preparados institucionalmente para afrontar de la mejor manera estos procesos) (BID, 2007) para la región. Lo que llevó a volver a prácticas alternas a las convencionales que por muchos años se habían venido implementando para el abastecimiento del agua potable y que eran eficientes, a saber, la gestión comunitaria del agua.

3.3.1. Cambios institucionales desde las pequeñas comunidades

La gestión comunitaria del agua (se entiende por estos, uniones vecinales, organizaciones comunitarias, cooperativas, etc.) es clara evidencia de que los cambios institucionales pueden hacerse de manera endógena y no siempre adoptando modelos exógenos como usualmente los hacen los latinoamericanos. Como afirma Ostrom en su libro *El gobierno de los bienes comunes* (2000), “lo que se observa en el mundo es que ni el Estado ni el mercado han logrado con éxito que los individuos mantengan un uso productivo, de largo plazo, de los sistemas de recursos naturales” (pág. 26), de ahí que los supuestos de que es necesario un Leviatán externo (generalmente el Estado) para evitar la tragedia de los comunes o que se deba hacer una imposición de derechos de propiedad privada para la conservación de los recursos naturales, hayan perdido validez.

Esta gestión comunitaria se viene usando en varios lugares de América Latina desde 1950 o incluso un poco antes, fueron aquellas pequeñas comunidades, en zonas rurales y

periurbanas principalmente, que no tenían otra forma de acceder al agua las que iniciaron con esta práctica sin ayuda o presencia del Estado, lo cual no fue problema puesto que aún tienen continuidad y en la actualidad (2016) siguen aumentando.

Lo anterior puede entenderse desde la definición, anteriormente dada, de instituciones que ofrece el NIH desde el enfoque cultural, en la que son construcciones colectivas validadas por todos y solo cambian cuando el beneficio es mayor que el costo, teniendo en cuenta que las acciones están dirigidas a satisfacer las necesidades y no solo responden a cálculos estratégicos.

Una forma más fácil de entender la continuidad de esta práctica es con lo que Ostrom (2000, pág. 95) representa en el juego 5: juego de ejecución autofinanciada del contrato, en donde son los individuos de cada comunidad los que negocian y diseñan los acuerdos para el manejo de los recursos con los que cuentan, razón por la que ellos mismos son los encargados de supervisarse mutuamente para el cumplimiento de los acuerdos, lo que implica que paralelamente haya una participación de todos los miembros de la comunidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, se espera hacer un breve recorrido de cómo inició y cómo se ha ido expandiendo esta práctica por América Latina, ya que después de las luchas sociales realizadas en Argentina y Bolivia se ha convertido una de las alternativas que tanto gobiernos y organismos multilaterales como el BID han empezado a impulsar para garantizar el acceso al agua a toda la población y, además, no deja de ser una muestra de que los cambios para que tengan éxito deben darse de forma lenta y consensuada.

3.3.1.1. Los acueductos comunitarios en América Latina

Han sido diferentes las “iniciativas surgidas de arreglos institucionales locales, regionales y nacionales que se han consolidado como modelo y que, en algunos casos, han llegado a conformar alianzas con el sector público y privado” (Silva, 2015, pág. 3) para la gestión comunitaria del agua en América Latina. Una de ellas y quizás la más utilizada ha sido la de los pequeños abastos comunitarios³⁹, que por medio de juntas, comités, asociaciones y cooperativas han logrado construir sistemas autónomos para el abastecimiento del agua.

³⁹ O Small Community Water Supplies (SCWS), conocidos como Juntas de Agua u Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (OCSAS); acueductos comunitarios en Colombia, Juntas Administradoras de Agua Potable en Ecuador (Bernal, Peña, & Rivas, 2014).

Se estima que hay más o menos 80.000 (ochenta mil) organizaciones comunitarias de servicios de agua y sanitarios en la región, las cuales benefician alrededor de 40.000.000 (cuarenta millones) de individuos (PROTOS- CEDIR, 2011; Silva, 2015). A pesar de que el número de organizaciones son considerables las razones de su surgimiento pueden resumirse en: (1) la precariedad del Estado para prestar el servicio y (2) como una resistencia a la privatización.

En América Latina estos sistemas comunitarios nacieron como respuesta a algunos aspectos: ante la demanda apremiante de sectores rurales y periurbanas que históricamente estuvieron excluidas del derecho al agua; ante la incapacidad del Estado y sus dependencias de dotar a la población más pobre de estos servicios; ante una lógica organizativa en la región y ante la amenaza de procesos de privatización de los servicios públicos (PHOTOS-CEDIR, 2011, Pág. 21).

Cuadro 6. La gestión comunitaria del agua en algunos países de América Latina⁴⁰

| <i>País</i> | <i>Número de comités, juntas o cooperativas.</i> | <i>Personas beneficiadas.</i> | <i>Instituciones organizadoras</i> |
|-----------------|---|--|--|
| Bolivia | 4.500 (cuatro mil quinientos) de cooperativas y comités de agua | 2.250.00 (dos millones doscientos cincuenta mil) beneficiados | Aún no hay ninguna Asociación a nivel nacional, pero a nivel local se encuentran los Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPYS) |
| Colombia | 16.000 (dieciséis mil) acueductos comunitarios | 12.000.000 (doce millones) de beneficiarios | • Asociación de Organizaciones Comunitarias Prestadoras de Servicios Públicos de Agua y Saneamiento en Colombia (AQUACOL). Creada en el 2000 |
| Ecuador | 6.832 (seis mil ochocientos treinta y dos) Juntas administrativas de Agua Potable y Saneamiento | 2.732.000 (dos millones setecientos treinta y dos mil) de beneficiados | Asociación de Juntas Administradoras de Agua Potable y Alcantarillado (ASOJAAP). Creada en 1998 |

⁴⁰ En este cuadro se evidencian aquellos países de América Latina en donde hay una mayor gestión comunitaria del agua. Para ver todos los países o por lo menos de los cuales se tiene información ver PHOTOS-CEDIR, 2011.

| | | | |
|------------------|--|---|--|
| Honduras | 6.000 (seis mil) juntas administrativas de agua | 3.000.000 (tres millones) de beneficiados | Asociación Hondureña de Juntas Administradoras de Sistemas de Agua (AHJASA). Creada en 1990 (fue la primera en Latinoamérica). |
| Nicaragua | 5.600 (cinco mil seis cientos) Comités de Agua Potable y Saneamiento | 1.200.000 (un millón doscientos) beneficiados | Asociación de Comités de Agua Potable y Saneamiento |
| Paraguay | 2.500 (dos mil quinientas) juntas de saneamiento | 1.210.000 (un millón doscientos diez mil) beneficiados | Federación Paraguaya de Asociaciones de Juntas de Saneamiento (FEPAJUS) |
| Perú | 12.000 (doce mil) juntas administrativas de servicio de saneamiento | 8.180.000 (ocho millones ciento ochenta mil) beneficiados | Federación Nacional de Organizaciones Comunitarias de Agua y Saneamiento (FENOCSAS) |

Fuente: Elaboración propia basada en PROTON-CEDIR. (2011).

Como se puede evidenciar en el cuadro 6, son muchos los países de América Latina los que han utilizado la gestión comunitaria como un medio para el abastecimiento de agua. Esta es una práctica que empezó como respuesta de acción colectiva de parte de los campesinos e indígenas, por su lejanía a las redes de distribución del servicio, para tener agua en sus hogares, convirtiéndose con el tiempo en una práctica cultural (Silva, 2015). Como lo afirma Correa “ (...) los acueductos comunitarios son entidades complejas en sentido histórico, social, económico e institucional público, pues ante todo son construcciones populares entorno a la gestión del agua” (2006, pág. 11). De ahí que muchos de estos tengan cincuenta o más años de existencia y se reconozca como una alternativa eficiente para satisfacer la necesidad del acceso al agua.

Se considera que Colombia y Ecuador fueron los primeros países en donde se inició, por medio de mingas y convites, los arreglos institucionales entre las comunidades para el

abastecimiento autónomo del agua. Evidencia de esto son los acueductos comunitarios del municipio de Dosquebradas en Risaralda Colombia, en donde se tiene información de que el primero empezó a operar en 1939⁴¹, igualmente algunos otros del Departamento del Valle del Cauca que se remontan a los años cincuenta del siglo XX (Correa, 2006).

En Ecuador, a pesar de que es difícil encontrar información sobre los primeros lugares en donde se dio la gestión comunitaria del agua, se puede afirmar que fue una práctica común entre la población antes de la década de 1980, momento en que esta práctica tomó mayor fuerza en los países dada la crisis del sector del servicio público de agua potable, ya que en 1979 se creó la Ley 3327 de Juntas administradoras de Agua Potable y Alcantarillado.

Se entiende, por tanto, que antes de esta legislación y en el caso de Colombia antes de la Ley 142 de 1994, la gestión comunitaria de agua no fue reconocida legalmente, lo que consecuentemente conllevaba a que los problemas (infraestructura, calidad, gestión, entre otros aspectos) que estos presentaran para el suministro del recurso dependiera de las habilidades que los individuos beneficiados tuvieran para resolverlos. Por esto, esta situación responde a los cambios que se dan evolutivamente, en el sentido en que las soluciones se dan de acuerdo a como se han hecho las cosas durante un largo tiempo, en este caso a la autogestión y la autoorganización (North, 1990; Ostrom, 2000).

Diferente fue lo que sucedió en la década de 1990, cuando la gestión comunitaria fue considerada como una alternativa de resistencia durante el periodo en que los países de la región permitieron que el sector fuera privatizado. Su auge se debió, en gran parte, a la promoción y subvención económica que algunos organismos multilaterales como el BID dieron a organizaciones no gubernamentales (ONG) empresas públicas o privadas para que proporcionarían ayuda técnica a aquellas poblaciones que no tenían acceso al servicio público de agua potable⁴² (Ampuero, Faysse, & Quiroz, 2007).

⁴¹ Actualmente existe la Asociación de Municipal de Acueductos Comunitarios (AMAC), que nació en 1985 para fortalecer los diferentes acueductos en el municipio, igualmente brinda capacitaciones y asistencia técnica. En Colombia, al ser uno de los países con mayor número de acueductos comunitarios, existen asociaciones a nivel regional, lo que permite tener un mayor control sobre el funcionamiento de los acueductos.

⁴² La cooperación internacional para ampliar la cobertura de agua potable en los países de América Latina, se debió en gran parte a los puntos establecido en la Declaración de Dublín en 1992 y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Paraguay, por ejemplo, en 1997 recibió un aporte de parte del BID para desarrollar un programa de agua potable y saneamiento de pequeñas comunidades, con el cual se construyeron cien (100) sistemas de agua en las zonas rurales y peri-urbanas y once (11) en las comunidades indígenas, beneficiando así cerca de cincuenta y ocho mil individuos. En el caso de Perú, los recursos otorgados por la Unión Europea (EU) fueron para ejecutar el Proyecto de Alimentación de Agua Potable para los Pueblos Jóvenes (APPJ) de la ciudad de Lima en cooperación de la empresa SEDAPAL, la cual era la prestadora del servicio de agua potable en la ciudad y la que haría la asesoría técnica del proyecto. De igual manera, en países como Honduras, Nicaragua y Bolivia se adelantaron diferentes proyectos para implementar la gestión comunitaria del agua⁴³.

Gracias al aumento de los acueductos comunitarios fue que se empezaron a crear asociaciones a nivel nacional y a diseñar por parte de estas o del Estado, en algunos casos, marcos regulatorios⁴⁴, de tal manera que se pudieran establecer algunos requisitos mínimos para su funcionamiento y para que fuera posible su permanencia en el tiempo. Es así como la gran mayoría, por no decir todas, las organizaciones comunitarias de agua en América Latina son sin ánimo de lucro y tienen una estructura administrativa conformada por los mismos usuarios que son escogidos democráticamente.

Por último cabe decir que esta práctica ya tiene un reconocimiento en la región significativo, muestra de esto es la Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (CLOCSAS), que anualmente hace encuentros con el fin de conocer cambios para mejorar los sistemas y los avances y

⁴³ A pesar de que son muchas las razones por las que esta alternativa tuvo tanto auge durante la década de 1990, se debe tener presente que la Conferencia de Dublín fue una gran influencia para que se tuvieran en cuenta otras formas de aprovisionamiento de agua diferentes a las convencionales, si se quería llegar a satisfacer el 100% de la demanda.

⁴⁴ Desde las comunidades se crearon juntas, comités, asociaciones, cooperativas, entre otros. Algunos Estados establecieron leyes o designaron a alguna entidad institucional para hacerse cargo de supervisar su funcionamiento. En sus estatutos se especifican la forma en que debe estar consolidado las juntas, comités cooperativas, etc., las funciones de cada uno de sus miembros, la fijación de tarifas y las diferentes acciones que se deben llevar a cabo para prestar un buen servicio. En muchos casos las entidades reguladoras prestaban asistencia técnica por medio de capacitaciones, charlas, entre otras actividades.

problemas que se les presentan. De igual manera, el 14 de Septiembre se celebra el Día internacional de la gestión comunitaria del agua.

4. Conclusiones

El trabajo defendió la idea de que las instituciones formales como informales, importan. Estas delimitan la estructura de acción de los individuos en una sociedad, de ahí el cuidado que se debe tener cuando se hacen cambios institucionales ya que los resultados políticos, económicos y sociales que puedan darse dependen en gran medida de la forma en que se realicen e implementen. Además de esto, no se puede olvidar, con los ejemplos de Argentina y Bolivia, que un cambio no solo debe hacerse en razón de los problemas, pues estos no siempre se resuelven de manera racional, como lo argumenta el NIH, sino que dependen también de otros aspectos como la cultura y las costumbres (instituciones informales), en la medida en que estas influyen en el cálculo que hacen los individuos y colectivos de costo-beneficio al momento de cambiar una institución. No dejando de lado, claro, que el éxito de estas viene acompañado de la aceptación que le dan los individuos.

Con base en lo anterior, lo que se puede decir sobre la reforma del sector del servicio público de agua potable en América Latina, después de lo expuesto en el trabajo, es que si bien la alternativa de privatización impulsada por los organismos multilaterales para solucionar los problemas del sector y consecuentemente mejorarlo no fue la mejor, debido a que muchos países no contaban con las condiciones, institucionales, económicas, sociales, políticas⁴⁵, entre otras que garantizaran un proceso conforme a las expectativas.

Sin embargo y como también quedó evidenciado, la gran responsabilidad sobre la desarticulación entre las nuevas instituciones y las instituciones arraigadas recayó sobre los gobiernos y sus respectivos decisores de turno⁴⁶, puesto que estos tenían la obligación de hacerlas de forma consensuada, con la participación de los actores que se verían afectados

⁴⁵ En la parte institucional era muy débil, pues apenas se estaban empezando a diseñar a partir de las reglas de las nuevas Constituciones; en cuanto a lo económico la situación era difícil, pues la mayor inversión debía ser por parte de las empresas, los Estados estaban en déficits fiscales por lo que no podían aportar mucho, lo que requería de aumentos en tarifas que, como se observó fue lo que más afectó a la sociedad; en cuanto lo social, muchos individuos se abastecían de agua por formas alternativas por lo que no veían una necesidad en acceder al agua por medio de las empresas y; por último las garantías políticas eran pocas, por la misma debilidad institucional, por lo que los actos de corrupción podían ocurrir con gran facilidad.

⁴⁶ Vale recordar lo que el NIH dice, retomando las teorías del estructural-funcionalismo, que el Estado no es neutral en sus decisiones por lo que puede generar conflictos sociales como resultado.

por esta, e implementadas lenta y paulatinamente como en el caso de Chile y Colombia donde tuvo buenos efectos , o por el contrario podían hacerlo de forma unilateral, rápida y abrupta como en Argentina y Bolivia donde fueron un fracaso.

Pues como se mostró, los lugares donde los marcos regulatorios respetaron las instituciones arraigadas de algunas comunidades y se preocuparon por crear una estructura institucional acorde a las condiciones y necesidades que había, tuvo como resultado reglas claras que poco a poco fueron insertadas en el sector sin que ninguna de las partes (usuarios, empresas y ente regulador) trasgrediera los derechos de las otras. Esto demuestra que, primero la incertidumbre tanto para los usuarios como para las empresas era poca, lo que evitaba alteraciones en los resultados (políticos, económicos, sociales); segundo que a pesar de que los Estados puedan tomar decisiones unilaterales, es mucho mejor respetar y tener en cuenta a los demás actores para que posteriormente no se generen situaciones conflictivas, como la Guerra del Agua en Cochabamba.

Por el contrario, cuando las reglas fueron hechas desconociendo un pasado y pasando por alto la historia, costumbres, hábitos y cultura (instituciones arraigadas) de las comunidades, se generan luchas entre estas y quienes intentaban respetar las nuevas instituciones (generalmente el Estado que es el que las crea y quienes se benefician de ellas que suele ser una pequeña minoría, de lo contrario no habría conflicto) ya que el costo de cambiarlas era mucho más alto que el beneficio (pues podían llegar a trasgredir su derecho a la vida).

La Guerra del Agua en Cochabamba es una evidencia de que: primero, los cambios pueden resultar costosos, y que como lo advierte los nuevos institucionalismos, en estos procesos tanto las reglas formales como las informales tienen igual importancia. Segundo, que a pesar de que el Estado pueda llegar a tomar decisiones unilateralmente, la sociedad puede ejercer presiones, en este caso por acciones colectivas, para que estas sean modificadas o retiradas, lo que demuestra su poder para generar resultados políticos, económicos o sociales diferentes a los que el Estado quiera.

Lo anterior es una de las cosas que la Ciencia Política desde la teoría y la práctica tienen como reto. Por una parte, intentar explicar cómo el poder se ha trasladado a otros escenarios diferentes al del Estado, a la vez que este no solo se da coercitivamente, sino y

como lo muestra Warren (2003) se presenta también a nivel económico y cultural, cambiando así los actores, medios y resultados que se dan en la política. Y no es que la disciplina no haya iniciado a cumplir con estas nuevas exigencias, de hecho lo hace, con enfoques que privilegian el entorno cultural o social, pero seguro los fenómenos y problemas que surgen diariamente exigirán nuevas herramientas de análisis que la ciencia política deberá proveer.

Por la otra parte, es indispensable que quienes ejercen la política, y más que todo en países no desarrollados donde se suelen importar modelos por necesidad o imposición no olviden experiencias como la de la Guerra del Agua. Que tengan presente que las instituciones son lo que pueden determinar, en gran parte, el desarrollo de un país, por lo que su diseño e implementación debe hacerse con especial cuidado. Y por último, es invitar a que conozcan e incentiven la producción endógena de instituciones que, como se evidenció en la última parte de este trabajo, las mejores alternativas a los problemas pueden estar ya en la misma sociedad solo hace falta potencializarlas.

5. Bibliografía

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). La creación de la prosperidad y la pobreza. En D. Acemoglu, & J. Robinson, *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Por qué fracasan los países*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Amaya, J., & Langer, J. (Junio de 2015). Comisiones de la verdad como instituciones de aprendizaje: el caso de Kenya. *Economía y Región*, 9(1), 35-65.
- Ampuero, R., Faysse, N., & Quiroz, F. (2007). Metodología de apoyo a comités de agua potable en zonas peri-urbanas diagnóstico integrado para el mejoramiento de la gestión y visión al futuro. En I. Restrepo, L. D. Sánchez, A. Galvis, J. Rojas, & I. Sanabria, *Avances en investigación y desarrollo en agua y saneamiento para el cumplimiento de las metas del milenio* (págs. 525-535). Cali, Colombia: Universidad del Valle.
- Aponte, C. (2012). ESTADO SOCIAL O ESTADO DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA? *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 11-40.
- Arrow, K. (1994). Elección social y valores individuales. Barcelona: Planeta-Agostini.
- Atúnez, I., & Galilea, G. (2003). *Servicios públicos urbanos y gestión en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Azcui, M. (12 de abril de 2000). *El Gobierno de Bolivia llega a un acuerdo con los huelguistas*. Recuperado el 22 de julio de 2016, de El País: http://elpais.com/diario/2000/04/12/internacional/955490405_850215.html
- Azpiazu, D. (2007). LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO. LAS ENSEÑANZAS DEL CASO ARGENTINO. *Revista Reflexiones*, 105-115.

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2007). Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina. Washington D.C.
- Barrera, J. (2009). La guerra del agua en Cochabamba: un caso de palabras que hablan mal. *Investigación ambiental*, 91-100.
- Bernal, A., Peña, P., & Rivas, L. (enero-junio de 2014). Propuesta de un modelo co-gestión para los Pequeños Abastos Comunitarios de Agua en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos*(43), 159-184.
- Caballero, G. (2007). NUEVO INSTITUCIONALISMO EN CIENCIA POLÍTICA, INSTITUCIONALISMO DE ELECCIÓN RACIONAL Y ANÁLISIS DE COSTES DE TRANSACCIÓN: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN. *RIPS*, 6(2), 9-27.
- Campbell, J. L. (1995). Institutional Reproduction and Change. En: G. Morgan, J.L. Campbell, C. Crouch, O. K. Pedersen y R. Whitley (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 96-97.
- (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Casas, A., & Losada, R. (2008). Enfoques que privilegian las instituciones. En *Enfoques para el análisis político: historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. (págs. 163-178). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Castro, S. (1992). *El Ladrillo*. Santiago de Chile: Centro de Estudios.
- Castro, J. E. (enero-febrero de 2007). La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. *Nueva Sociedad* (207), 93-112.
- Corrales, M. E. (2003). Gobernabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina. *Comité Asesor Técnico de América del Sur (SAMTAC), Asociación Mundial del Agua (GWP)*.
- Correa, H. D. (Noviembre de 2006). *ACUEDUCTOS COMUNITARIOS, PATRIMONIO PÚBLICO Y MOVIMIENTOS SOCIALES. Notas y preguntas hacia una caracterización social y política*. Recuperado el 20 de junio de 2016, de Corpenca: <http://www.corpenca.org/images/stories/documentos/acueductoscomunitariospatrimoniopublicomovimientossociales.pdf>
- Costante, L. B. (2005). ¿De qué hablamos cuando hablamos del Estado de Bienestar? *Lecciones y ensayos*, 133-167.
- CRA. (2001). *Estado del arte de la regulación en el sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia*. Colombia: Tercer Mundo Editores.

- Crespo, C., Olivera, M., & Spronk, S. (2012). Las luchas por la justicia del agua en América Latina: Alternativas públicas y público-sociales. En D. McDonald, & G. Ruiters, *ALTERNATIVAS A LA PRIVATIZACIÓN. La provisión de servicios públicos esenciales en los países del sur*. (págs. 459-491). Barcelona: Icaria.
- Del Valle, A. (2008). El estado de bienestar. El concepto de bienestar. En *Estado, Ciudadanía y Bienestar* (págs. 23-48). Buenos Aires: Elaleph.
- (2010). Comparando regímenes de bienestar en América Latina. *European Review of American and Caribbean Studies*, 61-76.
- Duhau, E. (01 de 01 de 2000). *Infraestructura y servicios públicos en América Latina: colapso, privatizaciones alternativas*. Recuperado el 28 de 04 de 2016, de Flacsoandes: <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=19159>
- Estrada, J. (2004). *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*. Colombia: Aurora.
- Farfán, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *POLIS*, 87-124.
- Ferro, G. (2001). *Aguas del Aconquija: revisión a una experiencia fallida de privatización*. Buenos Aires, Argentina: CEER.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Friedman, M. (1980). *Libre para elegir*. Gota a Gota.
- García, J. G. (2003). De la primera a la segunda generación de reformas del Estado en América Latina: giro ideológico y cambio conceptual. *Cuadernos de Economía*, 95-125.
- Giarracca, N. (2006). La protesta social por el agua en Tucumán. *Revista de Ciencias Sociales Realidad Económica*.
- Gómez, J. E., & Silva, J. (Diciembre de 2008). Programa Administración Pública Territorial. *Gestión de servicios públicos*. Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública.
- Gordillo, A. (2009). Servicios Públicos. En *La defensa del usuario y del administrado* (págs. 239-193). Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo.

- Guajardo, G. (Enero- Junio de 2013). EMPRESA PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA: HISTORIA, CONCEPTOS, CASOS Y PERSPECTIVAS. *Revista de Gestión Pública, II (I)*, 5-24.
- Guevara, D. I. (2010). Monografía para optar por el título de politóloga. *Cultura política en policías retirados: una aproximación desde el neoinstitucionalismo cognitivo ¿Hacia el fortalecimiento de la estabilidad democrática en Colombia?* Bogotá: Universidad Javeriana.
- Hall, P., & Taylor, R. (1999). La ciencia política y lo tres institucionalismo. *Revista Conmemorativa del Colegio, México, D.F.*
- Hayek, F. V. (1944). *camino a la servidumbre*. Barcelona: Alianza.
- Hirschman, A. (1985). El Paso del Autoritarismo en América Latina y la Búsqueda de sus Determinantes Económicos. En D. Collier, *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jouravlev, A. (2004). *Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Kauffman., C. (2008). *Análisis de la participación privada en el sector de aguas y saneamiento en una elección de países latinoamericanos*. México: OCDE.
- Kruse, T. (2005). La Guerra del Agua en Cochabamba. En E. d. Garza, *Sindicatos y nuevos movimiento sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Kurt, W. (2011). Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas. *América Latina Hoy*, 117-143.
- Lampera, E. (2004). Los servicios públicos y el Estado regulador. *Precedente*, 105-147.
- Lentini, E. (2011). Servicio de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes. Santiago de Chile.
- Lora, E. (2007). La reforma del Estado en América Latina: una revolución silenciosa. En E. Lora, *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (págs. 1-64). Bogotá: Mayol Ediciones.
- Mantzavinos, C. (2015). General Motivation Aspect: Increase of One's Own Utility. Presentación en el taller "Teoría y metodología del institucionalismo cognitivo". Medellín: Universidad EAFIT.
- Mantzavinos, C., North, D., & Shariq, S. (2015). Aprendizaje, instituciones y desempeño económico. *Economía y Región*, 11-34.

- Marsh, J., & Olsen, J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Association*, 734-749.
- Mendoza, G. F. (2007). El Nuevo Institucionalismo Histórico y las políticas sociales. *POLIS*, 87-124.
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F: Fondo de Cultura Económico.
- (1998). *La teoría económica neo-institucional y el desarrollo latinoamericano*. Barcelona: PNUD.
- (2005). Belief system, culture, and cognitive science. En D. North, *Understanding the process of economic change* (págs. 23-37). New jersey: Princenton University Press.
- Nugent, R. (1997). La seguridad social: su historia y sus fuentes. En N. d. Valenzuela, *Instituciones del derecho del trabajo y de la seguridad social* (págs. 603-622). México: UNAM.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. la evolución de las instituciones de acción colectiva*. México D.F: Fondo de Cultura Económica
- (2015). *Comprender la diversidad institucional*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Pampillón, R. (1998). Los procesos de privatización en América Latina, de la sustitución de importaciones a la eficiencia productiva. *Información Comercial Española*, 73-87.
- Peredo, E. (Septiembre de 2004). *Mujeres del Valle de Cochabamba: Agua, privatización y conflicto*. HEINRICH BOLL STIFTUNG.
- Peters, G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism*. Routledge.
- Portes, A. (2006). Institución y desarrollo: una revisión conceptual. *Cuadernos de Economía*, 13-52.
- PROTOS-CEDIR. (2011). *Yakukamay. Alianza público-comunitarias: un modelo de gestión desde el CENAGRAP. MUNICIPIO DE CAÑAR. JUNTAS ADMINISTRADORAS DE AGUA POTABLE DE CAÑAR*.
- Przeworski, A. (2004). The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Growth? *European Journal of Sociologie*, 165-188.

- Rhodes, R. (1997). El Institucionalismo. En D. Marsh, & G. Stoker, *Teoría y métodos de la ciencia política* (págs. 53-68). Madrid: Alianza Editorial.
- Rincón, M. A. (2005). Privatización y globalización en los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. Balance para el caso de Palmira, Valle del Cauca, Colombia. *Ingeniería y Competitividad*, 7(1), 90-103.
- Rivas, J. A. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión política.*, 37-46.
- Roland, G. (2004) Understanding Institutional change: Fast-moving and Slow moving Institutions. *Studies in Comparative International Development* 29 (Winter), 3-33.
- Ruis, A. (2014). *Servicios públicos y reforma fiscal ambiental en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ruiz, L. (2010). *Servicios de agua potable y saneamiento en el Perú: beneficios potenciales y determinaantes de éxito*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ruiz, M. I. (Marzo de 2011). Política fiscal y estrategia como factor de desarrollo de la mediana empresa comercial sinaloense un estudio de caso. Culiacán, Sinaloa, México.
- Saavedra, S. (2011). Instituciones, actores y cambio institucional. *PERSPECTIVAS INTERNACIONALES. CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES*, 11-47.
- Sachs, J. D. (2003). Las instituciones son importantes pero no para todo. No debe subestimarse el papel que cumplen la geografía y los recursos naturales en el desarrollo. *Finanzas y desarrollo.*, 38-41.
- Sánchez, M. d., & Usaquén, M. I. (enero-junio de 2012). Economía de los servicios públicos domiciliarios, más allá del mercado y del Estado. *Equidad* (17), 31-56.
- Santos, C. (Enero de 2005). Uruguay: victoria en la lucha social por el agua. *Biodiveridad*, 33-34.
- Sanz, C. (2006). UNA FALLIDA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA EN BOLIVIA: el estado, la corrupción y el efecto neoliberal. *Revista Colombiana de Antropología*, 317-346.
- Scott, W.R. (1994) Institucions and Organizations: Towars a Theoretical Synthesis. En: Scott W.R. and Meyer J.M (eds), *Institucional Enviroments and Organizations: Structural Completexty and Individualism*. Thousand Oaks, CA: Sage, 55-80

- Shultz, J. (2008). La guerra del agua en Cochabamba. En *Desafiando la globalización. Historias de la experiencia boliviana* (págs. 17-52). La Paz- Bolivia: Plural editores.
- Silva, J. A. (7,8y 9 de Octubre de 2015). XX Congreso internacional de contaduría, administración e informatica. *GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA EN MÉXICO RESPECTO A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*. México D.F.
- Smith, A. (1956). *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Solanes, M. (Agosto de 1995). La privatización de los servicios del agua. *Revista de la CEPAL*(56).
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar de la globalización*. España: Santillana.
- Tabarquino, R. A. (2011). Marco de referencia de la investigación. En *Los servicios públicos domiciliarios en Colombia: una mirada desde la ciencia política y la regulación* (págs. 8-15). Cali, Valle.
- Talavera, P., & Armijo, M. (2007). Instituciones y desarrollo: reformas de segunda generación en América Latina. *Apuntes del CENES, XXVII*(44), 3-25.
- Teitelboim, B., & Scholnik, M. (1998). *Pobreza y desempleo en poblaciones. La otra cara del modelo neoliberal*. Santiago de Chile: Icecoop.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *The annual Review of Politicas Science* 2, (págs. 369-404).
- (2004). *How Institucions Envolve: The Political Economic of Skills in Germany, Britain, Unites States, and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Tieman, R. (29 de marzo de 1998). *El pecado original de las privatizaciones*. Recuperado el 25 de julio de 2016, de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/209200-el-pecado-original-de-las-privatizaciones>
- Torres, C. (5 de junio de 1998). *TUCUMÁN: UN EJEMPLO DE UNA PRIVATIZACIÓN DOLOROSA*. Recuperado el 20 de julio de 2016, de EL TIEMPO: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-744288>
- Valencia, G. (2004). Metamorfosis del Estado: de empresario a regulador: El caso de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. *Ecos de Economía*, 8 (18), 1-34.

Weingast, B. (1996). Political institutions: rational choice perspectives. En Goodin, R.E; Klingeman, H.D (eds), *A new handbook of political science*, pp 167-190. Oxford University Press

Warren, M. (2003). ¿Qué es la política? En Arteta, Aurelio; García Guitián, Elena; Maíz, Ramón (eds), *Teoría política: poder, moral democracia*. Alianza. pp. 21-48.