

## Las estrategias de la ciudadanía frente a los procesos de privatización del agua: logros y desafíos en Uruguay

### *Citizenship strategies regarding the water privatization process: achievements and challenges in Uruguay*

*Ana Domínguez; Marcel Achkar; Gabriela Fernández*

Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. dominguezana68@gmail.com; achkar@fcien.edu.uy; gabyf@fcien.edu.uy

**Resumen** – Abordamos en este artículo el camino recorrido por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV) de Uruguay como movimiento social que ha tenido una experiencia enriquecedora, con un conjunto de logros frente al avance privatizador de los sistemas de provisión de agua y saneamiento en el país. Entre estos logros se destacan: la organización de acciones con estrategias participativas y con integración de conocimientos para proponer una reforma constitucional, el desarrollo de una campaña nacional y el logro del apoyo del 65% de los votantes en el año 2004, así como la aprobación por el Parlamento uruguayo por unanimidad de una Ley de Política Nacional de Agua en noviembre del 2009. Estos logros incluyen no solamente la definición de un conjunto de principios que deberán regir las políticas de agua y saneamiento, sino también la estrategia de constituirse en un movimiento propositivo que fomenta iniciativas que surgen de poblaciones locales comprometidas con sus cuencas hidrográficas.

**Abstract** – *This chapter discusses the steps taken by the National Commission in Defense of Water and Life (CNDAV), Uruguay, as a social movement that has had an enriching experience with many achievements in the struggle against the policies of privatization of water supply and sanitation services in the country. Among other achievements this article focuses on the organization of activities with participatory strategies and on the integration of different forms of knowledge to propose an eventually successful constitutional reform. Also, we discuss the development of a national campaign that gathered the support of 65% of the voters in 2004, and the unanimous approval of the National Water Policy Act by the Uruguayan Parliament in November 2009. These achievements include not only the definition of a set of principles to govern water and sanitation policies, but also the strategy of a social movement that encourages proactive grassroots initiatives by local communities committed to the defense of their watersheds.*

---

**Palabras clave:** agua potable y saneamiento, estrategias ciudadanas, Uruguay

**Keywords:** water and sanitation, citizenship strategies, Uruguay

**Información Artículo:** Recibido: 10 octubre 2013

Revisado: 20 diciembre 2013

Aceptado: 30 diciembre 2013

## INTRODUCCIÓN

Desde una visión fuertemente orientada por el paradigma de los negocios se ha intentado convertir al agua en un bien económico mercantil y, por lo tanto, limitar su acceso a las personas que no están en condiciones de enfrentar los costos de los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas. El agua, que en la mayoría de los países ha sido considerada históricamente como un bien público, se ha convertido en objeto de acumulación privada<sup>1</sup>, en buena medida como resultado de los procesos de neoliberalización implementados desde la década de 1980<sup>2</sup>. Por ejemplo, el agua ha sido incluida en las negociaciones internacionales de comercio e inversiones a través del área de servicios en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y de la firma de tratados bilaterales de libre comercio<sup>3</sup>. Se estima que entre 1990 y 2002 el 30% de los 19,3 billones de dólares en préstamos otorgados por el Banco Mundial para el financiamiento de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento estaban condicionados a la privatización de dichos servicios<sup>4</sup>.

Este cambio en la concepción del acceso al agua como un bien público o social hacia el de bien económico mercantil está consignado en varios documentos de las instituciones financieras internacionales. Pero esta visión fue consolidada a nivel político tras la Conferencia de Dublín sobre Agua y Medio Ambiente de 1992, que estableció como condiciones para el manejo de los recursos hídricos la formalización y clarificación de la propiedad por parte de los Estados y la implementación de políticas de recuperación de costo total de los servicios de agua para mejorar la eficiencia del servicio y generar recursos para la reinversión<sup>5</sup>. Un paso adicional se dio a partir del año 2005 con la creciente introducción del principio de reconocer el valor económico del agua en las políticas nacionales, que establece la necesidad de implementar mecanismos de fijación de precios con base en el costo total para el año 2025.

A pesar de los fracasos de estas políticas en muchos países, el Banco Mundial continúa asegurando que la privatización y la fijación de tarifas con base en costos totales expandirán el acceso de toda la población al agua limpia y al saneamiento<sup>6</sup>. Actualmente, algunos sistemas de privatización del agua integran modelos de propiedad y gestión mediante contratos a empresas privadas para el manejo de los servicios de agua potable y saneamiento, bajo un pago de administración y concesiones de muy largo plazo<sup>7</sup>. Casi la mitad de los proyectos de privatización del agua entre 1996 y 1997 se basaron en contratos de concesión a largo plazo<sup>8</sup>; en algunos casos también se produjo la privatización del dominio de agua, a través de la adjudicación de derechos de aprovechamiento perpetuo, privatización de los derechos de agua y privatización del total del sistema de distribución y tratamiento.

Maude Barlow<sup>9</sup> sostiene que con el respaldo del Banco Mundial un puñado de multinacionales se dedican a acaparar el control de los servicios públicos de abastecimiento de agua en los países en desarrollo, disparando los precios en detrimento de los habitantes y sacando partido de la desesperación con que el Tercer Mundo busca resolver sus problemas. Según esta autora, las intenciones son clarísimas: el agua debe ser tratada como cualquier mercancía y su uso debe ser regulado por los principios que rigen el mercado. Las empresas transnacionales han identificado la posibilidad de convertir la provisión de servicios de agua y saneamiento, que en el mejor de los casos había sido un negocio muy modesto para las empresas privadas históricamente, en una oportunidad para ampliar y renovar sus sistemas de acumulación de ganancias. Para ello necesitan el control del monopolio natural del abastecimiento de agua potable y saneamiento y cuentan para ello con la ideología pacientemente construida durante la era neoliberal de desprestigio del Estado en el cumplimiento de funciones de gestión de servicios públicos. También cuentan con la debilidad y fragilidad de la mayor parte de los gobiernos en los países no industrializados, que muchas veces están dispuestos a entregar fácilmente el patrimonio de las sociedades locales<sup>10</sup>. En relación con esto, durante los últimos treinta años las reformas neoliberales han tenido profundas influencias no solamente con respecto al agua sino también sobre el medio ambiente y las políticas ambientales en América Latina<sup>11</sup> incluyendo una serie de acciones conducentes a lograr una aceptación pasiva de la mutación del agua desde un bien social hacia una mercancía. A través de la OMC se tiende a poner énfasis en la privatización de los servicios de agua y en la recuperación total de las inversiones por lo cual, y a pesar de que los gobiernos locales y nacionales son los que tradicionalmente siguen subsidiando el desarrollo de los sistemas de provisión de agua, estas políticas han generado que los costos de los servicios una vez privatizados sean más elevados para los usuarios<sup>12</sup>.

Ahora, bien para contrarrestar las resistencias que este proceso necesariamente genera y para profundizar la aceptabilidad de estas políticas entre los gobiernos a escala global, se han creado dos instituciones que, más allá de sus características formales, cumplen funciones en gran medida ideológicas: el Foro Mundial del Agua y la Global Water Partnership (GWP). El Foro Mundial del Agua se creó en 1996 con el objetivo de consolidar un espacio donde las empresas puedan presentar ante los representantes de los Estados las “virtudes” de la gestión privada del agua, con la meta de consolidar el proceso de privatización. Desde su primera edición en 1997 el Foro se realiza cada tres años, la última de las cuales tuvo lugar en Marsella en marzo de 2012<sup>13</sup>, y su agenda pro-privatista tiende a generar una serie de movimientos alternativos de rechazo incluyendo foros paralelos organizados por movimientos sociales y entidades de la sociedad civil. Por su parte, la GWP, creada también en 1996, es parte del mismo proceso. Se integra por múltiples organizaciones regionales con el objetivo de

1 Villagómez, 2006.

2 Querol, 2003.

3 Achkar, Anido, Zorrilla y de la Torre, 2000.

4 Paz y Larrain, 2007.

5 ONU, 1992.

6 Achkar y Domínguez, 2008.

7 Dourojeanni y Jouravlev, 2002.

8 Hoering, 2003.

9 Barlow, 2002.

10 Davis, 2005.

11 Liverman y Vilas, 2006.

12 Wolf, 2007.

13 FMA, 2012.

lograr una red mundial de acción local que permita instalar en los ámbitos locales la definición del agua como una mercancía, las ventajas de la privatización y la necesidad del cobro por el uso del agua como instrumento de conservación del recurso<sup>14</sup>.

En el marco de este contexto, nuestro trabajo analiza el caso particular del Uruguay, un país en el que a pesar de los esfuerzos invertidos por los gobiernos neoliberales de la década de 1990 para implementar alternativas privatizadoras la resistencia de la población a tales políticas permitió revertir la situación. Desde el año 2002 se logró modificar el proceso y consolidar una visión del agua alternativa fundada en la noción de que el agua es un derecho humano fundamental y en una estrategia de gestión participativa del agua y del territorio que la produce<sup>15</sup>. En este contexto complejo y contradictorio, en el Uruguay del 2002 surge la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV), un movimiento social que ha tenido una experiencia enriquecedora con un conjunto de logros frente al avance privatizador de los sistemas de provisión de agua y saneamiento<sup>16</sup>. Entre estos logros se destacan: la organización de acciones con estrategias participativas e integración de diversos conocimientos para proponer una reforma constitucional que prohibiera la privatización del agua y permitiera la recuperación de los servicios privatizados, para lo cual se desarrolló una campaña nacional que logró el apoyo del 65% de los votantes en el año 2004. Posteriormente se logró también que el Parlamento uruguayo aprobara por unanimidad una Ley de Política Nacional de Agua en noviembre del 2009.

Nuestro trabajo comienza con un breve panorama de la gestión de los servicios de agua y saneamiento en Uruguay, para luego pasar a discutir la política de privatización de estos servicios y la respuesta organizada por la CNDAV. Concluimos con una serie de reflexiones acerca de los desafíos que confronta la implementación del derecho humano al agua en el país.

#### LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN URUGUAY

La República Oriental del Uruguay se localiza al sureste de América del Sur, entre los paralelos 30° y 35° de latitud sur y los meridianos 53° y 58° de longitud oeste. Limita al norte y este con la República Federativa del Brasil y al oeste con la República Argentina. Tiene un área total de 318.413 km<sup>2</sup> (área terrestre = 176.215 km<sup>2</sup>, área de aguas jurisdiccionales = 16.799 km<sup>2</sup>, área insular en el Río Uruguay = 105 km<sup>2</sup>, área del Mar Territorial = 125.057 km<sup>2</sup>, área del Rincón de Maneco = 237 km<sup>2</sup>). La población total para el año 2004 fue de 3.301.732 personas y las proyecciones indicaban un pequeño aumento a 3.356.584 personas para el año 2010<sup>17</sup>.

Históricamente el país ha tenido niveles elevados de cobertura de los servicios básicos de agua y saneamiento. La gestión ha estado a cargo de la Empresa Estatal Obras Sanitarias del Es-

tado (OSE) desde 1950, excepto la gestión del saneamiento de Montevideo que está a cargo de la Intendencia Municipal de Montevideo. El servicio de abastecimiento de agua potable atiende aproximadamente a 2.996.750 habitantes, a través de 756.282 conexiones, con una cobertura de la población urbana de más del 96%. Por su parte, las conexiones de saneamiento de OSE superan las 220.000, lo que implica una cobertura global de saneamiento colectivo en centros urbanos (exceptuando Montevideo) de aproximadamente 43%. En el Departamento de Montevideo, donde la gestión está a cargo de la Intendencia, la cobertura de saneamiento de viviendas en la zona urbana es de 91%<sup>18</sup>. La eficiencia física actual de la gestión del agua potable se estima entre 79% y 68%, debido principalmente a pérdidas en conexiones, red de distribución y aductoras. La eficiencia comercial varía en el mismo rango. La cantidad de medidores funcionando dividida entre el número total de conexiones de agua es del 96,6%, y el consumo de agua medio residencial mensual en el año 2009 fue de 8,5 m<sup>3</sup>/unidad habitacional<sup>19</sup>. OSE opera plantas de tratamiento de diversas tecnologías en función de la población servida y de las condiciones de los cuerpos receptores, a saber: plantas de pre-tratamiento, barros activados, aireación extendida, lagunas facultativas y aireadas y zanjas de oxidación. El tratamiento de aguas residuales de Montevideo consiste en una planta de pre-tratamiento que realiza la disposición final mediante un emisario subacuático en el Río de la Plata.

#### LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN URUGUAY Y LAS RESISTENCIAS

En 1992 se presentó el primer caso de privatización de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable y saneamiento en el país. Ello se produjo al este del Arroyo Maldonado en el Departamento del mismo nombre, ante lo cual se registraron un conjunto de denuncias de la población local que no tuvieron eco en las autoridades políticas de la época. Desde ese año se fue consolidando el accionar de la empresa privada Aguas de la Costa, filial de la empresa trasnacional Suez Lyonnaise des Eaux, de origen francés, sin considerar el posicionamiento de la sociedad local. El segundo caso de privatización se registró en el año 1999 con la instalación de la empresa Uragua, filial de la trasnacional Aguas de Bilbao, que comenzó a operar en las principales zonas urbanas del resto del Departamento de Maldonado<sup>20</sup>.

Ante la eventualidad de que el proceso de privatización de estos servicios públicos básicos avanzara en el sur del país, se conformó a fines del año 2000 la Comisión en Defensa del Agua y del Saneamiento de la Costa de Oro y Pando en el Departamento de Canelones. Posteriormente, integrantes de esta comisión local, decidieron tomar contacto con el sindicato de la OSE, la Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE) a los efectos de discutir la posibilidad de cooperar para frenar el avance del proceso privatizador. Existía entonces un conjunto de elementos que alertaban a la población y a los trabajadores de la empresa estatal:

14 GWP, 2012.

15 RED VIDA, 2003.

16 Achkar, Domínguez y Pesce, 2005.

17 INE, 2009.

18 INE, 2009.

19 OSE, 2010.

20 Domínguez, 2003.

el avance de los procesos privatizadores que se presentaban en otros países de la región, la pérdida de soberanía por parte del Estado sobre la gestión de un recurso imprescindible para la vida y la salud si se continuaba extendiendo este proceso, la posibilidad inminente de aumento en las tarifas, que es lo que ocurre cuando las empresas privadas toman a su cargo la prestación de un servicio, y la pérdida de fuentes de trabajo y de derechos sindicales, entre otros aspectos. En este contexto complejo, en una reunión realizada en el año 2002 entre vecinos, trabajadores sindicalizados y el Programa Uruguay Sustentable de REDES –Amigos de la Tierra– Uruguay se creó la CNDAV para consolidar una estrategia frente a la privatización<sup>21</sup>.

#### **LAS PROPUESTAS DE LA COMISIÓN NACIONAL EN DEFENSA DEL AGUA Y LA VIDA - CNDAV**

La CNDAV logró movilizar la participación de más de cuarenta organizaciones que se comprometieron a diseñar una estrategia para enfrentar el proceso de privatización. Esta estrategia incluía la redacción de una reforma constitucional del artículo 47 (de Medio Ambiente) y solicitar su inclusión en un plebiscito a realizarse conjuntamente con las elecciones nacionales previstas para el 31 de octubre del año 2004<sup>22</sup>. La redacción del texto de reforma constitucional integraba instancias políticas de discusión, privilegiaba el funcionamiento en plenario de la Comisión y se apoyó en un equipo técnico designado para realizar la redacción de los acuerdos políticos y evaluar las alternativas técnicas de los acuerdos políticos para la presentación en el plenario. Con esta metodología de trabajo se logró en el breve período de julio a octubre de 2002 disponer del texto final acordado por consenso de todas las organizaciones integrantes de la CNDAV.

El texto de la reforma constitucional propuesta integraba una serie de aspectos concatenados. Partiendo de que el agua es un recurso natural esencial para la vida, establecía que el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento es un derecho humano fundamental. Para asegurar el cumplimiento de estos aspectos éticos sobre el agua se transitó por la resolución de cinco pilares básicos que deberían definir la Política Nacional de Agua<sup>23</sup>:

- a) El servicio de saneamiento y abastecimiento de agua potable serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales
- b) En la prestación del servicio de agua potable y saneamiento se deben anteponer razones de índole social sobre las de orden económico
- c) La gestión sustentable de los recursos hídricos debe ser solidaria con las generaciones futuras
- d) El dominio público de las aguas debe ser confirmado como Dominio Público Hidráulico
- e) Los usuarios y la sociedad civil participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de los

21 Achkar, Domínguez y Pesce, 2009.

22 CNDAV, 2002.

23 Achkar, 2003.

recursos hídricos, estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.

Desde el punto de vista práctico de ordenación, el texto tenía cuatro ejes operativos orientados a garantizar el apego a estos principios<sup>24</sup>:

- 1) Defender la conservación y por lo tanto la disponibilidad del recurso: para ello se establecía la necesidad de una Política Nacional de Aguas y se determinaban los principios que debían cumplirse (inciso 1)
- 2) Defender la propiedad pública del recurso: para ello se establecía constitucionalmente el Dominio Público Hidráulico (inciso 2)
- 3) Determinar que los servicios públicos de saneamiento y abastecimiento de agua potable deben ser prestados por personas jurídicas estatales, como único mecanismo que asegura la prioridad de las razones de orden social (inciso 3)
- 4) Evitar las exportaciones de agua bruta, asegurando que sea el Parlamento quien autorice el abastecimiento a otro país por razones de solidaridad, evitando la mercantilización del agua (inciso 4).

#### **LA METODOLOGÍA UTILIZADA POR LA CNDAV**

La Constitución de la República Oriental del Uruguay reglamenta los mecanismos para modificar su texto. Las propuestas deben ingresar por iniciativa de la ciudadanía o por la vía parlamentaria. El camino elegido por la CNDAV fue entonces llegar a un plebiscito con la participación de la ciudadanía y no por vía parlamentaria, lo que exigió la recolección de firmas de más del diez por ciento de los ciudadanos habilitados para votar (247.000 personas). El 30 de octubre de 2003 se entregaron 282.791 firmas que habilitaban el recurso de plebiscito al año siguiente, conjuntamente con la elección presidencial prevista para ese año. En junio de 2004 fue confirmado por la Corte Electoral que las firmas presentadas habilitaban el recurso<sup>25</sup>.

La confirmación de la Corte impuso a la CNDAV pasar a una nueva etapa e iniciar una campaña electoral para lograr la aprobación de la reforma. Los mecanismos utilizados en la campaña incluyeron la capacitación de los miembros de la CNDAV para difundir la propuesta, la realización de seminarios-talleres en todo el país con la participación de trabajadores, vecinos, docentes, activistas sociales, ambientalistas, profesionales, ediles locales, etc. y la organización de actividades de discusión con parlamentarios de distintas fuerzas políticas. Además, la Comisión se dedicó a convocar continuamente a conferencias de prensa con todos los medios del país y a promover debates en locales sindicales, en los barrios y en general en todas aquellas instancias donde se tratara el tema del agua. La participación activa de organizaciones sociales, religiosas, sindicales, políticas, etc. que mantienen po-

24 CNDAV, 2002.

25 Domínguez, 2010.

siciones diversas e incluso rivales en muchos aspectos, fue posible gracias al elemento unificador de los postulados de la reforma constitucional que eran ampliamente compartidos.

Durante todo el año 2004 se trabajó difundiendo información sobre los alcances de la Reforma Constitucional, enfocando sus diferentes aspectos: jurídicos, sociales, económicos, políticos y ambientales. En este período la CNDAV se abocó a la descentralización de las tareas con la creación de “Casas en Defensa del Agua” a nivel barrial y local y Comisiones de Defensa del Agua y la Vida a escala departamental, a la vez que profundizaba el trabajo en conjunto con los sindicatos y con el Plenario Inter-sindical de Trabajadores de la Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT). El enfoque de la CNDAV enfatizaba la horizontalidad promoviendo la participación abierta en las comisiones del agua a toda organización social, política, religiosa y cultural, que adhiriera a los principios del texto de la reforma constitucional y el ejercicio democrático para abordar la gestión de recursos naturales en cuencas hidrográficas. Esta estrategia permitió el acercamiento de los actores locales con el proceso de propuesta de reforma constitucional, contribuyendo a la comprensión del proyecto por parte de estos actores, lo que facilitó la divulgación de la campaña a nivel de todo el territorio nacional<sup>26</sup>.

Además de trabajar a escala nacional, la CNDAV desarrolló una estrategia de difusión de la campaña a nivel internacional a los efectos de que otros movimientos sociales organizados en torno a objetivos similares se informaran sobre los principios sustentados en la propuesta de reforma constitucional, en especial la moción de propiciar que el acceso al agua potable sea un derecho humano reconocido. Esta línea de trabajo internacional permitió un acercamiento con otras organizaciones de diversas regiones del mundo que enriquecieron significativamente el debate nacional. Esto permitió además a otras organizaciones conocer el proceso uruguayo y evaluar si el instrumento utilizado por la vía de la democracia directa podía ser viable en sus propios países. Este doble aspecto de la estrategia de la CNDAV, a escala nacional e internacional, estrechó lazos de cooperación y de debate, lo que enriqueció el contenido de la campaña y permitió la participación de integrantes de la CNDAV en diversos eventos donde confluían delegados desde distintos puntos del planeta afectados por los procesos privatizadores del agua. A partir del intercambio de información se generaron documentos y material visual que contenía los aspectos más significativos del accionar de las empresas transnacionales: altas tarifas, con la consecuente pérdida de acceso a agua segura por parte de las poblaciones más pobres, así como los efectos ambientales negativos, producto de ineficientes sistemas de gestión, falta de inversiones comprometidas, corrupción, etc.

Como resultado, y a pesar de los intentos oficiales y de distintos sectores corporativos por minimizar su importancia, en el año 2004 se logró la inclusión en la agenda nacional de un tema por demás estratégico y trascendente: la necesidad de avanzar hacia una gestión sustentable del agua como bien público y de los servicios de agua y saneamiento como un derecho humano.

<sup>26</sup> Achkar, Domínguez y Pesce, 2004.

## EL RESULTADO DEL PLEBISCITO Y EL PROCESO POSTERIOR

El Plebiscito tuvo lugar simultáneamente con la elección presidencial del 31 de octubre de 2004 que ganó el candidato de la coalición Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, Tabaré Vázquez. Mientras que Vázquez recibió el 50,45% de los votos, la propuesta de reforma constitucional fue apoyada por el 64,7% de los ciudadanos habilitados para votar, logrando así una adhesión de las más altas registradas en el país en este tipo de eventos. Entre otras cuestiones substantivas, el Plebiscito llevó a incluir en la Constitución Nacional la prohibición de privatizar los servicios de agua y saneamiento y requerir la recuperación por parte del Estado de las empresas que habían sido privatizadas en la década anterior. Ahora bien, ya durante los debates del año 2004 la CNDAV había resuelto mantenerse activa después del Plebiscito del 31 de octubre a los efectos de defender la implementación en la práctica del contenido de la Nueva Constitución. Por otra parte, la Comisión entendió que era fundamental iniciar un proceso de contacto, debate y búsqueda de puntos en común con las nuevas autoridades del Estado. En especial la CNDAV entendía que el nuevo contexto político generaba un potencial de oportunidades para lograr los principales objetivos planteados en la campaña, principalmente a) la recuperación de las empresas de agua potable y saneamiento privatizadas por parte del Estado, b) el avance hacia la implementación de una Política Nacional de Agua y c) la racionalización de la estructura jurídica para hacer efectivos los nuevos postulados constitucionales.

Sin embargo, la dinámica del proceso político nacional condujo a que las nuevas autoridades del Estado realizaran una lectura diferente del proceso y rechazaran en principio el camino del diálogo y de construcción conjunta que planteaba la CNDAV. En este sentido, ya en el año 2005 la Comisión había identificado al menos tres elementos preocupantes en relación al cumplimiento de los principios introducidos con la reforma constitucional. En primer lugar, existían severas dificultades para la creación de un espacio de diálogo entre la CNDAV y las autoridades de gobierno. En segundo lugar, existían limitaciones operativas importantes para poder organizar una agenda de trabajo que condujera a la elaboración de una Política Nacional de Agua orientada por los nuevos principios constitucionales. Y, en tercer lugar, la emisión el 20 de mayo de 2005 de un decreto presidencial por el Consejo de Ministros que habilitaba la permanencia de las empresas transnacionales que operaban en el país, una decisión que estaba en franca contradicción con la decisión soberana de los ciudadanos que habían votado la reforma constitucional en octubre de 2004.

El nuevo contexto planteado por el rumbo tomado por las autoridades obligó a una evaluación de la situación por parte de la CNDAV. En particular, quedaba claro que la aplicación práctica de los contenidos de la Nueva Constitución no sería una tarea simple ni automática, y que por el contrario planteaba una serie de nuevos desafíos a la Comisión. Por una parte, la recuperación de las áreas privatizadas implicaría una confrontación entre las empresas transnacionales y la sociedad uruguaya. Estas empresas, a pesar de estar afectadas por una serie de problemas que incluía el incumplimiento de contratos y la comisión de delitos sociales

y ambientales, y también a pesar de que tras el Plebiscito se encontraban operando en una situación de inconstitucionalidad, presionaban al gobierno para que permitiera su permanencia en territorio nacional contrariando los principios de la reforma constitucional. La CNDAV comenzó a presionar por la recuperación inmediata de estos servicios por parte del Estado y la aplicación en todos sus términos de la Nueva Constitución. Por otra parte, se hizo evidente que la construcción de una Política Nacional de Agua, de por sí una tarea de alta complejidad, enfrentaría muchísimos obstáculos porque las autoridades y los equipos técnicos de las instituciones gubernamentales históricamente se habían negado a participar en su elaboración. Finalmente, un tercer desafío de gran consideración sería el de racionalizar la estructura jurídica institucional y adecuarla al contenido de la Nueva Constitución. Especialmente se debía resolver una serie de contradicciones existentes entre la Constitución y el marco legal y reglamentario pre-existente, algo que se había convertido en una prioridad.

Los esfuerzos realizados dieron su fruto y en junio del año 2005 se logró finalmente establecer y consolidar un espacio de diálogo y trabajo entre la representación parlamentaria del Frente Amplio, miembro principal de la coalición ganadora, el poder ejecutivo y la CNDAV. El diálogo establecía una serie de puntos centrales para la agenda de debate, que incluía la recuperación por parte del Estado de la gestión de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento en todo el país y la provisión de elementos jurídicos para hacer efectivos los nuevos postulados constitucionales en relación al control y la gestión de los recursos hídricos. Otros puntos principales eran la necesidad de pasar hacia una legislación que convirtiera al conjunto de las aguas superficiales y subterráneas en parte del dominio público estatal, el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o subcuencas para garantizar una gestión sustentable del agua y la preservación del ciclo hidrológico y asegurar la equidad en el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento. La agenda de discusión propuesta por la CNDAV buscaba también profundizar la discusión ciudadana para avanzar en la construcción de una Política Nacional de Agua con participación popular, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza, maximizando el aprovechamiento de los recursos hídricos y minimizando los impactos ambientales, y el ordenamiento del territorio, que implica hacer compatibles los usos del suelo en las cuencas hidrográficas, ya que éstas pasan a constituirse en las unidades territoriales de planificación y gestión.

En relación con lo anterior, el proceso de diálogo y las actividades relacionadas de la CNDAV han conducido a logros importantes teniendo en cuenta el objetivo central de implementar el derecho humano al agua como política pública efectiva.

## LOS LOGROS DE LA CNDAV

La CNDAV ha tenido en su historia una integración dinámica y no-estable. Muchas de las organizaciones participantes han es-

tado presentes en diferentes etapas y algunas de ellas han participado en las primeras etapas, se han retirado en algún periodo y se han vuelto a integrar posteriormente. Esta compleja dinámica no ha impedido mantener la mira en el objetivo programático concreto de la Comisión, que es específicamente el de lograr implementar en la práctica el conjunto de postulados del texto de la reforma constitucional. Entre los principales logros de la CNDAV se cuenta, como se indicó anteriormente, la propia instalación del tema del agua en el debate nacional, lo cual se logró con las intensas actividades llevadas a cabo entre los años 2002 y 2005, la movilización permanente de la ciudadanía en defensa de sus bienes naturales y la crucial aprobación de la Reforma Constitucional en el Plebiscito de octubre de 2004.

La evaluación realizada desde la CNDAV es que la etapa que comenzó en el año 2005 estuvo orientada al trabajo sistemático por lograr la implementación total de los principios establecidos por la Nueva Constitución, para concretar en la práctica la noción de que el acceso al agua es un derecho humano. Una actividad central de la Comisión ha sido la de contribuir a la formación de la ciudadanía y a asegurar el acceso a la información para garantizar que la participación social en la política pública pueda ser una realidad efectiva. En realidad, este aspecto constituye ahora el desafío más importante que confronta el país en el futuro inmediato: el de generar y hacer crecer los espacios de participación para defender los resultados obtenidos.

## CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

La Reforma Constitucional del año 2004, apoyada masivamente por el 64,7% de los ciudadanos habilitados para votar, incorpora una visión holística de los servicios de agua y saneamiento y del agua y del medio ambiente en general. Esta visión quedó plasmada en el artículo 47 de la Constitución de la República ("De defensa del medio ambiente"), que estableció los aspectos fundamentales para orientar una Política Nacional de Aguas. Entre los aspectos teóricos que se tuvieron en cuenta en la elaboración de esta visión está el hecho de que para el ordenamiento del territorio se requiere hacer compatibles los usos del suelo en las cuencas hidrográficas, ya que éstas pasarían a constituirse en las unidades territoriales de planificación<sup>27</sup>. El establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o subcuencas es uno de los objetivos a alcanzar dentro de la gestión sustentable de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico<sup>28</sup>. Mediante la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza, se puede maximizar el aprovechamiento de los recursos, minimizando los impactos ambientales<sup>29</sup>. La Reforma también establece que este mecanismo de gestión sustentable será mucho más factible de implementar si las aguas superficiales y subterráneas continúan formando parte del dominio público estatal y no quedan bajo el sistema de concesión a empresas privadas. Igualmente, se establece que

27 Dourojeanni, Jouravlev y Chávez, 2002. Achkar, Cayssials, Domínguez y Pesce, 2004; Domínguez, 2007.

28 Kerkhoff, Van y Lebel, 2006.

29 Folke, Hahn, Olsson y Norberg, 2005.

para asegurar la equidad en el acceso a los servicios de agua y saneamiento es imprescindible que en la prestación de estos servicios se antepongan razones de índole social a las de orden económico. Es decir, que no primen intereses que coloquen en riesgo a la población de más bajos recursos, lo cual sólo es posible si los servicios de agua y saneamiento son prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales, tal como lo establece la reforma constitucional aprobada.

Ahora bien, a pesar de los resultados alcanzados y del alto grado de adhesión por el Sí a la Reforma, la CNDAV ya había resuelto mantenerse activa después del Plebiscito a los efectos de defender la creación de leyes que dieran contenido real a la Reforma Constitucional. Por otra parte, fue y sigue siendo fundamental mantener los necesarios contactos y espacios de debate con las autoridades del Estado, máxime teniendo en cuenta el cambio político registrado en las elecciones nacionales del 2004, que posibilitó acceder al gobierno a una fuerza política que asumió por primera vez la conducción nacional con más del 50% de apoyo. Los aspectos centrales de este debate permanente con las autoridades son principalmente aquellos que se vinculan al control y la gestión de los recursos hídricos, que requiere que los parlamentarios traten los elementos jurídicos necesarios para hacer efectivos los nuevos postulados constitucionales. Esto fue particularmente importante para hacer cumplir el mandato del Plebiscito que prohibía la privatización y ordenaba la re-nacionalización de los servicios de agua y saneamiento, en un contexto en el que las empresas privadas seguían operando en el país todavía en los años 2005 y 2006.

A nivel nacional la CNDAV continuó realizando seminarios y talleres que se referían a: a) los alcances de la nueva Constitución en la gestión de los recursos hídricos, b) los avances hacia la implementación de una Política Nacional de Agua participativa c) y los nuevos desafíos que se presentaban a causa de la dinámica del proceso político. Como explicábamos en párrafos previos, la CNDAV comprendió desde el comienzo que la Reforma Constitucional en sí misma no sería suficiente, y la decisión de profundizar la movilización y el debate público condujo eventualmente a la decisión del gobierno nacional de re-estatizar los servicios de agua potable y saneamiento en la áreas que habían sido privatizadas, lo cual condujo a la salida de las empresas transnacionales del agua que operaban en el Uruguay, lo cual finalmente ocurrió en los años 2005 y 2006. La Comisión también fue un actor determinante en la eventual creación en el año 2006 de la Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento (DINASA, DINAGUA desde 2010) dentro del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), un paso adelante en el logro de una Política Nacional de Agua. La CNDAV tiene un rol importante en el marco de la DINASA pues forma parte de la Comisión Asesora de Aguas y Saneamiento (COASAS) creada para garantizar la participación social en el diseño e implementación de políticas públicas en este sector. La COASAS fue precisamente el ámbito donde se elaboró el proyecto de Ley Reglamentaria del art. 47 de la Constitución, que tras ser analizada por el Gobierno nacional fue finalmente aprobada por el Parlamento el 15 de septiembre de 2009. La Ley Reglamentaria del art. 47 incorporó específicamente las políticas de agua, que incluyen el dominio de las aguas, la gestión

por cuencas y la integralidad del ciclo hidrológico. Por otra parte, la CNDAV ha sido también un actor activo y determinante en la redacción del proyecto de ley 18.610 para una Política Nacional de Aguas, un debate que tuvo lugar en el período 2006-2009 y que condujo finalmente a la aprobación de la ley por unanimidad en el Parlamento en el año 2009.

En el proceso de cambio político e institucional se fueron introduciendo modificaciones en lo relativo a las competencias para algunos temas dentro de la organización institucional en el Estado. Por ejemplo, la Ley de Rendición de Cuentas estableció que a partir de enero de 2008 las competencias en Recursos Hídricos pasan de la Dirección Nacional de Hidrografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) a la DINASA del MVOTMA, ya que lo que se quiere lograr es la conjunción del monitoreo en calidad y cantidad del agua en un mismo Ministerio.

A partir de este conjunto de cambios, también se comenzó a trabajar en la formación de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos (en funcionamiento desde el año 2012) con el cometido de elaborar los planes regionales de recursos hídricos. Estos Consejos son el del Río Uruguay, la Laguna Merín y el del Río de la Plata y su frente marítimo. También se estimula la creación de los Comités de Cuencas Hidrográficas para la gestión de los recursos hídricos. Aquí también cabe destacar el rol importante de la CNDAV en la instalación de los primeros comités de cuenca en Uruguay, lo que aconteció en el período 2010-2012. A manera de ejemplo, existe un Comité de Cuenca en la Laguna de Sauce (Maldonado), un inicio de Comité de Cuenca en la Laguna de Rocha (Rocha) donde actualmente participa un conjunto de actores que buscan formas alternativas de gestionar el territorio de la cuenca. También se está avanzando en la creación de los comités en la Cuenca del Río Santa Lucía y en la Cuenca del Río Negro.

Es en este marco que en Uruguay se están presentando un conjunto de oportunidades para pensar la gestión del agua con toda su complejidad territorial desde lógicas diferentes a las tradicionales, aunque estas lógicas no siempre se encuentren formalmente desarrolladas, ya que se trata de un proceso en flujo. Los debates que siguen teniendo lugar en el plano social con respecto a la gestión del agua son fundamentales y dotan de nuevos significados a categorías analíticas como ambiente, territorio, bienes de la naturaleza y participación, entre otras, las cuales es necesario repensar en el proceso de búsqueda de formas concretas para transformar el principio del derecho humano al agua en realidades institucionales y de política pública que permitan su implementación efectiva.

## BIBLIOGRAFÍA

- Achkar, M. 2003: *Propuesta hacia una gestión sustentable de los Recursos Hídricos- Autoridades Autónomas de Cuencas*. Montevideo, Programa Uruguay Sustentable. REDES-AT.
- Achkar, M., Anido, C., Zorrilla, G. y de La Torre, M. 2000: "Agua. Diagnóstico y propuestas hacia una gestión más sustentable", en *Uruguay Sustentable: Una propuesta ciudadana*. Montevideo, Editorial El Tomate Verde, Programa Uruguay Sustentable, REDES-AT, 401-449.

- Achkar, M., Cayssials, R., Domínguez, A. y Pesce, F. 2004: *Hacia un Uruguay Sustentable: Gestión integrada de cuencas hidrográficas*. Montevideo, Programa Uruguay Sustentable. Redes-AT.
- Achkar, M., Domínguez, A. y Pesce, F. 2004: *Diagnóstico socioambiental participativo en Uruguay*. Montevideo, REDES-AT. Ed. El Tomate Verde.
- Achkar, M., Domínguez, A. y Pesce, F. 2005: "La defensa del agua como recurso público en Uruguay: el caso de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida y el plebiscito por el agua", en *Organizações e Democracia*, 6, 1/2, Universidade Estadual Paulista, Marília, 37-50.
- Achkar, M. y Domínguez, A. 2008: "La gestión del agua desde la geopolítica transnacional y desde los territorios de la integración", en Soares, D., Vargas, S. y Nuño, M. R. (edits.): *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas*. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y Universidad de Guadalajara, 15-45.
- Achkar, M., Domínguez, A. y Pesce, F. 2009: "La gestión del agua en Uruguay", en *Revista Estudios*, 123, Montevideo, 34-47.
- Barlow, M. 2002: *El Oro Azul. La crisis mundial del agua y la reificación de los recursos hídricos del planeta*.
- CÁMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY (CIU), 2010: *Indicadores Económicos de Uruguay y la Industria*.
- Chong, H. y Sunding, D. 2006: "Water Markets and Trading", en *Annual Review of Environment and Resources*, 31, 239-264.
- COMISIÓN NACIONAL EN DEFENSA DEL AGUA Y LA VIDA. Texto de Reforma Constitucional. Plebiscitado el 31 de octubre de 2004.
- Davis, J. 2005: "Private-Sector Participation in the water and sanitation sector", en *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 145-183.
- Domínguez, A. 2003: *La gestión sustentable del agua en Uruguay*. Montevideo, Programa Uruguay Sustentable. REDES-AT.
- Domínguez, A. 2007: "La complejidad en el abordaje territorial de las cuencas hidrográficas", en *Nuevos enfoques epistemológicos, disciplinarios y didácticos en Geografía*. Montevideo, Instituto de Profesores Artigas. CIP- IPA, 83-91.
- Domínguez, A. 2010: "La defensa del agua en Uruguay. Pasado, presente y proyección", en *América Latina contada por ellas*. Estocolmo, LatiCe, 70-76.
- Dourojeanni, A. y Jouravlev, A. 2002: *Evolución de políticas hídricas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, División de Recursos Naturales e Infraestructura. Naciones Unidas. CEPAL/ECLAC.
- Dourojeanni, A., Jouravlev, A. y Chávez, G. 2002: *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*. Santiago de Chile, División de Recursos Naturales e Infraestructura. Naciones Unidas. CEPAL/ECLAC.
- FMA. FORO MUNDIAL DEL AGUA. Sexta Edición. 2012: <http://www.worldwaterforum6.org/en/> (visitado en mayo de 2012).
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P. y Norberg, J. 2005: "Adaptive Governance of Social Ecological Systems", en *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 441-473.
- GWP. GLOBAL WATER PARTNERSHIP. Región Sudamérica 2012. <http://www.gwp.org/es/gwp-sud-america/> (visitado en mayo de 2012).
- Hoering, U. 2003: "¿Y ahora qué Banco Mundial? o ¿Se aprendieron las lecciones?", en *¿El asalto al agua? Diferentes estrategias para solucionar la crisis global del agua*. Berlín, Global Issue Papers 5, Fundación Heinrich Böll, 12-23.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). 2009: *Uruguay en cifras 2009*. Montevideo.
- Kerkhoff, L. Van y Lebel, L. 2006: "Linking Knowledge and Action for Sustainable Development", en *Annual Review of Environment and Resources*, 31, 445-477.
- Liverman, D. y Vilas, S. 2006: "Neoliberalism and the Environment in Latin America", en *Annual Review of Environment and Resources*, 31, 327-363.
- ONU - ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS, 1992: *The Dublin Statement on Water and Sustainable Development. International Conference on Water and the Environment*. Dublin.
- OSE. OBRAS SANITARIAS DEL ESTADO, 2010: *Programa de Modernización y Rehabilitación de los Sistemas de OSE. Etapa APL2. Indicadores de Desempeño*. Montevideo.
- Paz, M. y Larrain, S. (Coords.), 2007: *Integración y territorios: Alternativas para una integración desde los pueblos*. Santiago de Chile, Cono Sur Sustentable y Fundación Heinrich Böll.
- Querol, M. 2003: *Estudio sobre los Convenios y Acuerdos de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos*. Santiago de Chile, División de Recursos Naturales e Infraestructura. Naciones Unidas. CEPAL.
- RED VIDA, 2003: *Declaración de San Salvador por la Defensa y el Derecho del Agua*. San Salvador, Red Vida. Puede consultarse en <http://www.citizen.org/documents/elsalvadordeclaration.pdf>
- Villagómez Velázquez, Y. 2006: *Política hidroagrícola y cambio agrario en Tehuantepec, Oaxaca*. El Colegio de Michoacán.
- Wolf, A. 2007: "Shared Waters: Conflict and Cooperation", en *Annual Review of Environment and Resources*, 32, 241-269.