Ajuntament de Barcelona

MEMORIAL DE L'AIGUA

Geo(-hidro)políticas del agua en el siglo XXI

Oportunidades y desafíos en los procesos de democratización de la Política del agua

Dr. José Esteban Castro

Barcelona, 23 de octubre de 2018

Orden de exposición

Provocaciones iniciales

- La crisis permanente del pensamiento
- Los proyectos rivales de la especie
- Desigualdad: breve discusión conceptual

Geo(hidro)política: guerras, violencias, conflictos y luchas

- Políticas del agua y confrontación social

Democratización de la Política y la gestión del agua

- El ejemplo de los servicios de agua esenciales
- La regulación como proceso Político

Retorno a las provocaciones iniciales

Algunas sugerencias para el debate

esteban.castro@ncl.ac.uk

Provocaciones iniciales

esteban.castro@ncl.ac.uk

Provocaciones iniciales: las crisis del pensamiento

Hasta en un espíritu claro, hay zonas oscuras, cavernas en las que aún residen las sombras. Hasta en el hombre nuevo, quedan vestigios del hombre viejo. En nosotros, el siglo XVIII continúa su vida sorda; y puede ¡ay! reaparecer. [… es] una prueba de la somnolencia del saber, una prueba de esta avaricia del hombre culto rumiando sin cesar las mismas conquistas, la misma cultura y volviéndose, como todos los avaros, víctima del oro acariciado. […] Aun admitiendo que una buena cabeza escapa al narcisismo intelectual […] puede seguramente decirse que una buena cabeza es desgraciadamente una cabeza cerrada. Es un producto de escuela. En efecto, las crisis del crecimiento del pensamiento implican una refundición total del sistema del saber. Entonces la cabeza bien hecha debe ser rehecha.

Gastón Bachelard, La Formación del Espíritu Cientifico, 1932, 10, 18

esteban.castro@ncl.ac.uk

Provocaciones iniciales: los proyectos rivales de la especie

Lo "social" es producido a partir de una confrontación fundamental entre **proyectos rivales de la especie humana**

valores, principios, metas, fines e intereses materiales, a veces incluso incompatibles

La retórica de la "unidad" oculta la realidad social, que está fundada en la producción y reproducción de **desigualdades estructurales** (de clase, étnicas, de género, etáreas, etc.).

Estas desigualdades estructurales, que determinan las divisiones existentes en la sociedad, encuentran su expresión también en las **Políticas del agua**, que incluyen los procesos de gobierno, administración y gestión del agua y de los servicios esenciales basados en el agua

Procesos de democratización: conflictos y luchas por el agua

esteban.castro@ncl.ac.uk

Provocaciones iniciales: la desigualdad estructural

Hasta el FMI alertó en Davos 2018…

"Yo no sé por qué las personas no escucharon," dijo Lagarde a los participantes en Davos

https://www.weforum.org/agenda/2017/01/christine-lagarde-to-davos-leaders-i-warned-about-the-dangers-of-inequality-in-2013-and-nobody-listened/

esteban.castro@ncl.ac.uk

El concepto de desigualdad

"Igualdad" y "justicia social" en la democracia capitalista

Se asume que

las desigualdades cualitativas son inaceptables en una sociedad democrática

aplica el principio de equidad en la distribución de bienes y servicios

y

el principio de intervención para igualar las condiciones básicas de los distintos grupos sociales

esteban.castro@ncl.ac.uk

¿Qué desigualdades?

"formas de desigualdad creadas y sostenidas institucionalmente"

Barrington Moore, 1998

"diferencias de bienestar organizadas socialmente"

"Desigualdades sistemáticas y duraderas en el acceso a las oportunidades vitales" que distinguen a "miembros de categorías de personas socialmente definidas como diferentes"

"Desigualdades que perduran de una interacción social a otra", especialmente aquellas que "persisten durante carreras, vidas e historias enteras"

Tilly, 1999

esteban.castro@ncl.ac.uk

Dimensiones de la desigualdad social

De clase, género, étnica, etaria (cualitativas)

De ingresos

De acceso a recursos y servicios

- Acceso a la tierra, al agua, a servicios esenciales, etc.

Desigualdades ambientales

Desigualdades políticas

esteban.castro@ncl.ac.uk

La violencia de la desigualdad social

Más allá de la fuerza física: la muldimensionalidad de las violencias

Simbólica, Cultural, Silenciosa, Invisible, Pública, Estatal, Monopólica, Corporativa, Privada, Mercantilizada, Legal, Ilegal, Socio-ecológica, etc.

Violencia, órdenes sociales y cambio social

Emergencia, consolidación, mantenimiento, ruptura, transformación, destrucción, creación, etc.

Estructuras y procesos históricos de largo plazo

La violencia de las desigualdades estructurales (especialmente las cualitativas)

esteban.castro@ncl.ac.uk

La violencia de la desigualdad social: el caso del agua

Desigualdades y violencias estructurales en los procesos de gobierno, gestión y distribución del agua y de los servicios basados en el agua

Las soluciones no pueden reducirse a las dimensiones tecnológica y de gestión

El desafío de confrontar exitosamente las desigualdades y violencias estructurales en relación al agua es de naturaleza fundamentalmente **Política**

Avances y retrocesos del proceso de democratización de la **Política del agua**

esteban.castro@ncl.ac.uk

Geo(hidro)política.
Agua, desigualdad y violencia: guerras, conflictos y luchas

esteban.castro@ncl.ac.uk

Ejemplos de causas de conflictos por el agua

- Insustentabilidad del modelo de desarrollo dominante
- Quiebre del ciclo del agua; degradación de ecosistemas acuáticos (impacto de grandes infraestructuras hidráulicas y actividades extractivistas; contaminación; sobreexplotación y degradación de fuentes de agua, etc.)
- Empeoramiento de la calidad del agua con impactos sobre la salud pública, no solamente en los países y regiones pobres
- Modificaciones en el ambiente acuático generadas por el cambio climático (ej. desertificación)
- Desigualdades e injusticias en el control de las fuentes de agua y en el acceso a los servicios de agua y saneamiento esenciales
- Desplazamiento de poblaciones por la construcción de grandes infraestructuras, por ampliación de las fronteras extractivistas, etc.
- Ineficiencia, inefectividad, ineficacia e irracionalidad en la Política y la gestión del agua y sus servicios
- Debilidad o ausencia de marcos institucionales y legales; baja capacidad para la aplicación de normas legales y regulatorias; corrupción (forma eterna de asociación público-privada)
- Falta de acuerdo sobre los principios, fines, valores e intereses materiales a partir de los cuales deben estructurarse La Política y la gestión del agua
- Indefensión de la población; debilidad de los arreglos institucionales para la defensa de derechos

esteban.castro@ncl.ac.uk

¿Guerras por el agua?

Expertos en seguridad internacional han alertado que la "crisis global" del agua será una fuente creciente de conflictos y guerras a nivel internacional

La distribución irregular y desigual del agua dulce

Menos de **10 países controlan cerca del 60%** de los recursos de agua dulce globales, mientras que existen alrededor de 300 cuencas hidrográficas y un gran número de acuíferos que son **compartidos por 2 o más países**

La agudización del impacto de estos problemas como resultado de un conjunto de factores, entre otros:

- crecimiento poblacional y urbano; aumento en la demanda de agua para diversos usos
- vs los efectos del cambio climático, la contaminación y la desertificación sobre los recursos de agua dulce existentes

esteban.castro@ncl.ac.uk

El caso de la "Gran Represa del Renacimiento Etíope"

New Africa Business News

http://newafricabusinessnews.com/2016/12/ethiopia-inaugurates-dam-to-double-energy-output/

MIT News

http://news.mit.edu/2015/grand-ethiopian-renaissance-dam-report-0422

esteban.castro@ncl.ac.uk

"Crisis global" del agua y "guerra"

Con el objeto de simplificar el debate, pueden reducirse las posiciones a dos hipótesis contrapuestas:

h1: el agua es ya más importante que el petróleo como fuente potencial de **conflictos futuros** a nivel mundial (e.j. Gleick; Ohlsson; Samson y Charrier, etc.)

h2: la evidencia no apoya la hipótesis de que el agua (por ejemplo las aguas transfronterizas) tienda a ser un objeto de conflicto; la evidencia muestra que por lo contrario el patrón milenario ha sido más bien uno de **cooperación pacífica** (Allan; Cosgrove; Yoffe et. al., etc.)

esteban.castro@ncl.ac.uk

Algunas declaraciones sobre "guerras por el agua"

"Una futura **guerra por el agua** es una posibilidad clara, según Klaus Toepfer, Director General del Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas"

En entrevista para la Revista

Environmental Science & Technology (1999)

"los **conflictos por el agua** serán componentes constantes del paisaje del siglo 21"

H van Ginkel, H. 2001, Sub-Secretario General de las Naciones Unidas,

Stockholm Water Symposium (2001)

esteban.castro@ncl.ac.uk

MEMORIAL DE L'AIGUA

THE INDEPENDENT

By Ben Russell, and Nigel Morris
Published: 28 February 2006

Armed forces are put on standby to tackle **threat of wars over water**

Across the world, they are coming: the **water wars**. From Israel to India, from Turkey to Botswana, arguments are going on over disputed water supplies that may soon burst into **open conflict**. Yesterday, Britain's Defence Secretary, John Reid, pointed to the factor hastening the violent collision between a rising world population and a **shrinking world water resource**: global warming.

In a grim first intervention in the climate-change debate, the Defence Secretary issued a bleak forecast that **violence and political conflict** would become more likely in the next 20 to 30 years as climate change turned land into desert, melted ice fields and poisoned water supplies.

Mr Reid signalled Britain's armed forces would have to be prepared to tackle conflicts over dwindling resources. Military planners have already started considering the potential impact of global warming for Britain's armed forces over the next 20 to 30 years. They accept some climate change is inevitable, and warn Britain must be prepared for humanitarian disaster relief, peacekeeping and warfare to deal with the dramatic social and political consequences of climate change.

esteban.castro@ncl.ac.uk

El agua como objeto de conflicto

"El agua ha sido una fuente de disputas históricamente, aunque ninguna de estas disputas por el agua haya dado lugar a conflictos abiertos entre estados; más bien, la escasez de agua frecuentemente ha estimulado arreglos cooperativos para compartir dicho recurso. Sin embargo, a medida que los países van alcanzando los límites del agua disponible de aquí al año 2015, **la posibilidad de conflictos se incrementará**"

National Intelligence Council. 2000.

Global Trends 2015:

A Dialogue About the Future With Nongovernment Experts

esteban.castro@ncl.ac.uk

Guerras, conflictos y luchas sociales por el agua

Ese debate tiende a concentrarse en temas de "seguridad internacional", "guerras por el agua" que podrían acontecer principalmente entre países

Necesidad de también enfocar otra dimensión de la "guerra por el agua", que suele recibir mucha menos atención:

La dimensión "intra-nacional" de los conflictos y luchas por el agua causados por

Injusticias, desigualdades y violencias estructurales
Avances y retrocesos en los procesos de democratización de la Política del agua

h3: los conflictos y luchas por el agua a nivel intra-nacional son autónomos con respecto a la potencialidad o realidad de guerras inter-nacionales por el agua;

Son el resultado de desigualdades e injusticias sociales estructurales

esteban.castro@ncl.ac.uk

Conflictos y luchas por la democratización de la Política y la gestión del agua

Luchas "ambientalistas"

Protección de cuerpos de agua contra la contaminación o la intervención drástica sobre los ecosistemas

Reivindicaciones sociales

- **por impactos de grandes obras de infraestructura hidráulica, de actividades extractivistas, etc.**
- **por falta de protección contra peligros relacionados con el agua (eventos extremos, etc.)**

Luchas por la defensa

del agua como bien común

y de los servicios básicos del agua (e.g. saneamiento) como bienes públicos

- **rechazo de la mercantilización, comercialización y "privatización" del agua para usos humanos esenciales y defensa de la gestión pública**
- **recuperación de la ética del servicio público eficiente**
- **control social democrático sobre actores públicos y privados**

del "derecho humano" al agua

esteban.castro@ncl.ac.uk

Ejemplos: luchas contra la minería a gran escala …

esteban.castro@ncl.ac.uk

Ejemplos: luchas contra el impacto de grandes obras hidráulicas …

Fotografía: La Jornada, México D

esteban.castro@ncl.ac.uk

Ejemplos: luchas contra la extracción de hidrocarburos por fractura hidráulica (fracking) …

KEEP IRELAND FRACKING FREE

STOP AU GAZ DE SCHISTE

لا للغاز الصخري

No to shale gas

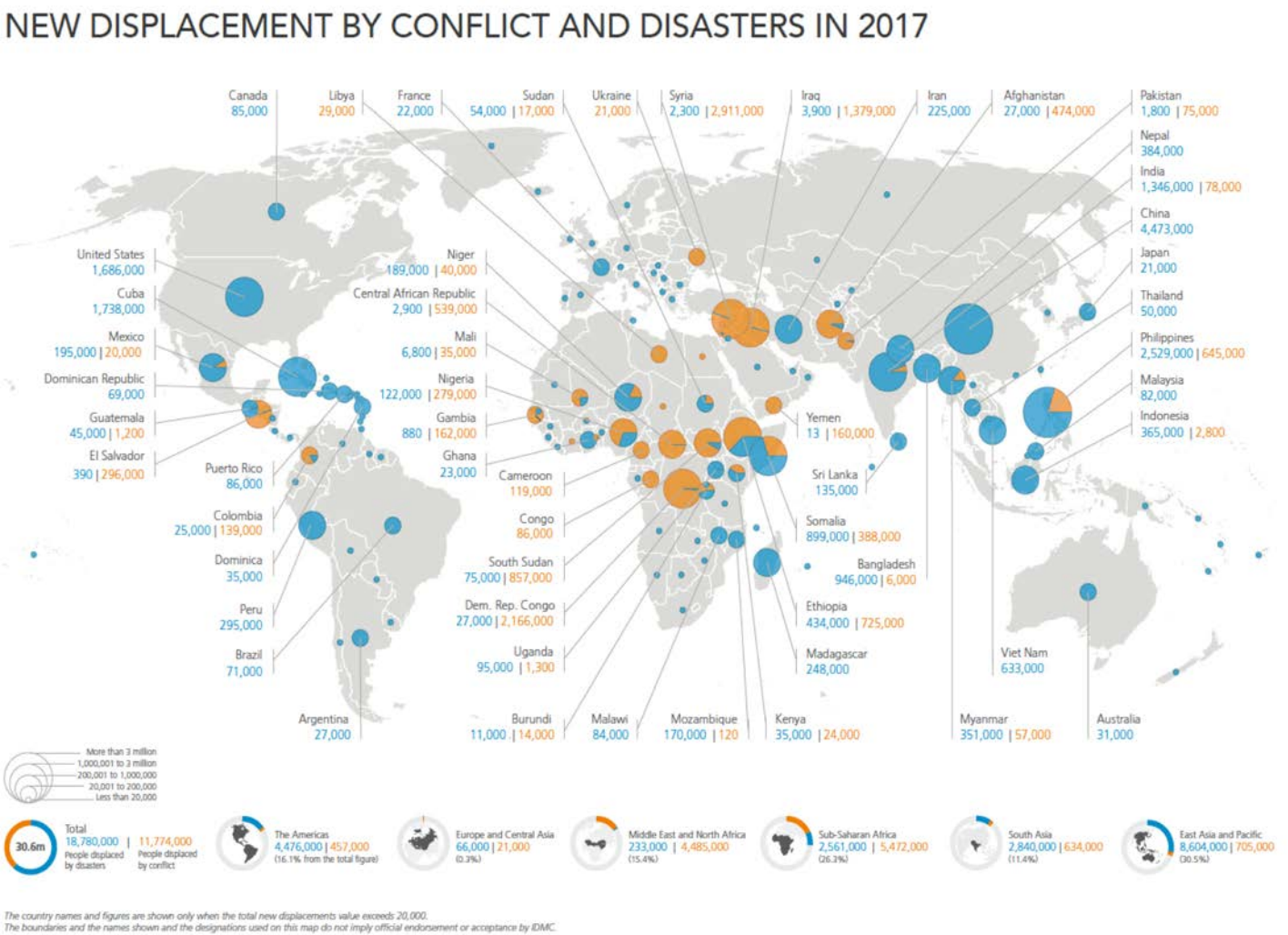
ALIANZA LATINOAMERICANA FRENTE AL FRACKING

NÃO FRACKING BRASIL

ALIANZA MEXICANA CONTRA EL FRACKING

esteban.castro@ncl.ac.uk

Ejemplos: Desplazamientos de población (migración forzada) por conflictos y desastres …



esteban.castro@ncl.ac.uk

Ejemplos: Extractivismo y violencia asesina …

Global Witness and The Guardian, 2018

https://www.globalwitness.org/en-gb/blog/new-data-reveals-197-land-and-environmental-defenders-murdered-2017/

esteban.castro@ncl.ac.uk

Ejemplos: Extractivismo y violencia asesina …

"Latin America remains at the top of the scale for global killings of land and environment defenders in 2017. However, agribusiness has overtaken mining as the industry most linked to the murder of activists – together these industries make up over 60% of known links. Meanwhile, defending national parks continues to be one of the world's most dangerous jobs, with 21 recorded deaths linked to poaching."

Global Witness, 2018

https://www.globalwitness.org/en-gb/blog/new-data-reveals-197-land-and-environmental-defenders-murdered-2017/

esteban.castro@ncl.ac.uk

Ejemplos: luchas contra la privatización de servicios de agua (Cochabamba, Bolivia, 2000) …

esteban.castro@ncl.ac.uk

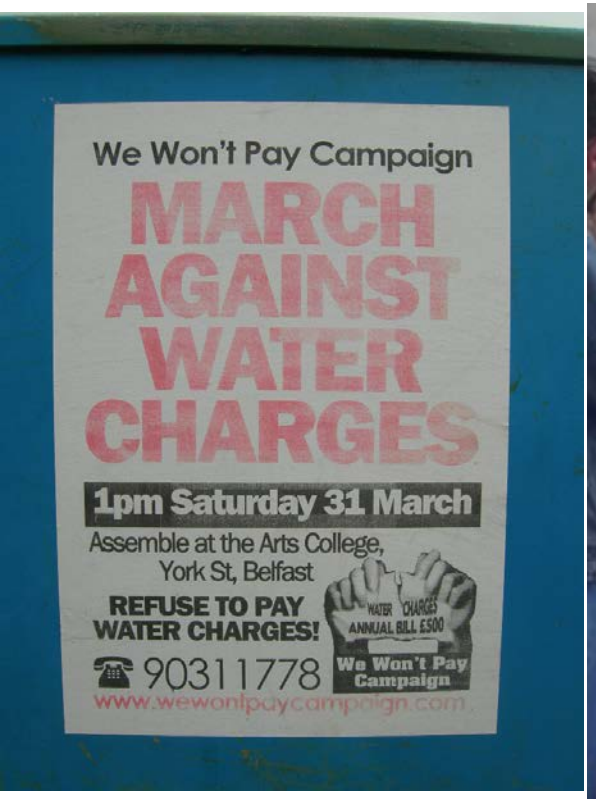
Ejemplos: luchas contra la privatización de servicios de agua (Cochabamba, Bolivia, 2000) …

esteban.castro@ncl.ac.uk

Ejemplos: luchas contra la privatización de servicios de agua (Córdoba, Argentina, 2006) …

esteban.castro@ncl.ac.uk

Ejemplos: luchas contra la privatización de servicios de agua (Dublín, Irlanda, 2007) …



esteban.castro@ncl.ac.uk

Ejemplos: luchas contra la privatización de servicios de agua (Palermo, Italia, 2008) …

Acqua privata a mano armata

APRILIA - Vigilantes con la pistola per intimidire la protesta dei cittadini per il caro Bollette. L'iniziativa di Acqualatina per installare con la forza riduttori di flusso

http://www.acquabenecomune.org/spip.php?article4875

esteban.castro@ncl.ac.uk

Conflictos y luchas por el agua como objeto de conocimiento

Principales dimensiones de estudio (interrelacionadas)

Físico-natural

Técnico-administrativa (gestión y administración, "gobernabilidad")

Socio-económica (distribución y acceso)

Política (procesos de control, gobierno, regulación, ejercicio de derechos, participación ciudadana, etc.)

Científico-intelectual (producción de conocimiento sobre "el agua")

esteban.castro@ncl.ac.uk

Democratización de la Política y la gestión del agua

El ejemplo de los servicios de agua esenciales

La regulación como proceso Político

esteban.castro@ncl.ac.uk

Lecciones de los Objetivos del Milenio de la ONU (2000-2015)

La meta era **reducir a la mitad** la proporción de población sin acceso a servicios de agua y saneamiento para 2015

Meta limitada en comparación con las metas del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental (1981-1990) de la ONU

- 40 litros de agua apta para consumo humano a cada persona del planeta para 1990 (ONU, 1980).

Esa meta universalista de la década de 1980 no había sido alcanzada

- en 1990, 1100 millones de personas, 17 por ciento de la población mundial, carecia de agua apta para consumo, y el 40 por ciento carecía de las formas más elementales de saneamiento básico

esteban.castro@ncl.ac.uk

Lecciones de los Objetivos del Milenio de la ONU (2000-2015) …

Los informes celebran el hecho de que nominalmente se habría logrado el objetivo de reducir a la mitad la proporción de la población mundial que no tenía acceso a fuentes de agua "mejoradas"

Pero 45 países, **23.4 por ciento** de un total de 192 países, **no alcanzaron el objetivo**

La situación es aún más grave en relación a los servicios de saneamiento, ya que los informes revelan que solo 95 países, **49.4 por ciento** del total de 192, lograron el objetivo de reducir a la mitad la proporción de población sin acceso a algún tipo de servicio sanitario

esteban.castro@ncl.ac.uk

Lecciones de los Objetivos del Milenio de la ONU (2000-2015) …

Esos datos oficiales deben ser leídos con precaución. Los informes de la ONU reconocen que el hecho de que gracias a los avances de los ODM más personas ahora tengan acceso a fuentes de agua "mejoradas" **no significa necesariamente que reciben agua adecuada para consumo humano**

- el problema de la calidad del agua

Los países que lograron cumplir las metas, también **han visto crecer la desigualdad intranacional** en el acceso a los servicios

- se habría logrado la meta en promedio, pero **los sectores más pobres han sido marginalizados** pues la expansión de servicios llegó en general a los sectores de mayores ingresos

esteban.castro@ncl.ac.uk

Lecciones de los Objetivos del Milenio de la ONU (2000-2015) …

La evidencia demuestra que en aquellos lugares en que se registraron avances significativos en relación a los ODM, dichos avances con frecuencia condujeron al **crecimiento de la injusticia y la desigualdad al interior de los países y regiones**:

> [… Existen] fuertes disparidades entre regiones, entre áreas urbanas y rurales, y entre los sectores ricos y los sectores pobres y marginalizados. La vasta mayoría de las personas que no tienen acceso a servicios de saneamiento son las personas más pobres que viven en áreas rurales. Sin embargo, **el progreso en la cobertura de saneamiento frecuentemente ha incrementado la desigualdad**, principalmente beneficiando a las personas más ricas (OMS-UNICEF, 2014: 6).

esteban.castro@ncl.ac.uk

Lecciones de los Objetivos del Milenio de la ONU (2000-2015) …

Son usualmente **las poblaciones pobres, o de alguna forma excluidas o marginalizadas, las que tienden a tener menor acceso a fuentes de agua y saneamiento mejorados**. Las intervenciones que no tienen un enfoque de equidad pueden **exacerbar la desigualdad** porque fracasan en llegar a los subgrupos más desventajados. Cerrar esas brechas requiere la consideración explícita de aquellos que son dejados atrás. […] existen múltiples dimensiones de la desigualdad, que pueden superponerse, combinarse o reforzarse mutuamente. Si no se da atención específica a los grupos marginalizados y vulnerables, es posible que se logre mejorar los promedios nacionales al mismo tiempo que se **incrementa la desigualdad al interior de los países** (OMS-UNICEF, 2014: 38).

esteban.castro@ncl.ac.uk

Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sustentable (2015-2030)

6.1 Para 2030, alcanzar el acceso universal y equitativo al agua apta para consumo humano asequible, para todos.

6.2 Para 2030, alcanzar el acceso al saneamiento y a la higiene adecuados y equitativos para todos, y terminar con la defecación al aire libre, prestando atención especialmente a las necesidades de las mujeres y las niñas y de aquellos en situaciones vulnerables (ONU, 2015: 18).

esteban.castro@ncl.ac.uk

Controversias irresueltas en la Política y la gestión del agua y sus servicios

¿Debe el agua ser considerada como un bien común? ¿O como un bien público? ¿O como un bien privado?

¿Deben los servicios de agua esenciales ser considerados como un bien público o como un bien privado?

¿Constituye el acceso a dichos servicios un derecho humano? En caso afirmativo, ¿qué significa eso en la práctica?

¿Cuál debe ser el papel del Estado en su provisión? ¿Cuál debe ser el papel del sector privado? ¿Cuál debe ser el papel de las organizaciones comunitarias, sindicales, etc.? ¿Deben tener un papel?

¿Cuál debe ser el papel de los usuarios y ciudadanos en la Política y la gestión del agua? ¿Deben participar como ciudadanos (con derechos)? En caso afirmativo, ¿cómo y en qué aspectos deben participar? Si no deben participar como ciudadanos con derechos, ¿deberían ser considerados como meros clientes, consumidores de una mercancía (la mercancía "agua")?

Existen respuestas divergentes y mutuamente excluyentes a estas preguntas en diferentes "regímenes" de Política y gestión del agua y de los servicios de agua y saneamiento

esteban.castro@ncl.ac.uk

Breve repaso histórico

El ejemplo de los servicios de agua esenciales

esteban.castro@ncl.ac.uk

Regímenes de Política y gestión de los servicios de agua esenciales

Régimen centrado en los **principios privatistas** (siglos 18-19)

Régimen centrado en los principios del **"racionalismo administrativo"** (c. 1880s-1970s)

Intento de **reinstalar los principios privatistas** (1980s a la fecha)

- Régimen **neoliberal o neoprivatista**

Propuestas y experiencias **contra-hegemónicas**

esteban.castro@ncl.ac.uk

Régimen centrado en los principios privatistas (siglos 18-19)

Tradición cultural anglosajona, entretejida con el desarrollo a largo plazo de la **ética, instituciones y doctrinas capitalistas**

La tradición privatista afirma que:

- el sector privado es **inherentemente** dinámico, productivo y confiable
- las instituciones privadas son **intrínsecamente** superiores a las instituciones públicas para el suministro de bienes y servicios
- la eficiencia de mercado es el **criterio apropiado** para evaluar el rendimiento social en prácticamente todas las esferas de actividad

esteban.castro@ncl.ac.uk

Régimen centrado en los principios privatistas …

Privatismo y conflicto social

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

esteban.castro@ncl.ac.uk

Régimen centrado en los principios privatistas …

La emergencia del "ladrón de agua"

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

"Llamado de atención a los ladrones de agua", Publicado en el Periódico de Preston, Inglaterra, 1844 (Ward, 1997).

esteban.castro@ncl.ac.uk

Régimen centrado en los principios privatistas …

El desarrollo temprano de los servicios de agua esenciales en los países Europeos industrializados y en los Estados Unidos fue inspirado en gran medida por este **ideal privatista**

Este modelo impulsó el desarrollo de los sistemas de provisión de agua hasta mediados del siglo diecinueve en Inglaterra, Francia, los Estados Unidos, y fue **exportado** a otros lugares (incluyendo la Península Ibérica y América Latina) con diferentes grados de éxito

El modelo dio lugar a una **proliferación de monopolios privados de agua relativamente pequeñas, no regulados**, que normalmente operaban en los centros urbanos más grandes y ricos donde, con raras excepciones, abastecían principalmente a los barrios más prósperos

Universalización del **principio de exclusión**: servicios para quien los pueda pagar

Interés privado sólo en "agua limpia", no en agua residual ni en la gestión ambiental

esteban.castro@ncl.ac.uk

Régimen centrado en los principios privatistas …

La segunda parte del siglo diecinueve se caracterizó por un debate político generalizado, que derivó en la decisión, primero de **regular**, y posteriormente de **municipalizar** los servicios públicos esenciales

Este proceso llevó a un consenso general, por encima de distinciones políticas, de que la expansión de servicios públicos esenciales **no podía confiarse al funcionamiento no regulado (o autoregulado) de las fuerzas del mercado**

Los servicios públicos esenciales fueron asumidos como un **deber moral de la sociedad** (los brotes de cólera de mediados del siglo diecinueve contribuyeron a este proceso), cuya provisión debía ser garantizada por el Estado

esteban.castro@ncl.ac.uk

Régimen centrado en los principios privatistas …

Lucha social y alianzas superadoras de las divisiones de clase y partidarias

En 1844, el mismo año en que los "ladrones de agua" eran perseguidos en Inglaterra, en la ciudad de Liverpool, Samuel Holme –un acaudalado hombre de negocios que llegó a ser líder del Partido Conservador y alcalde de la ciudad– argumentaba que

"El agua es tan esencial para la salud y el bienestar de la humanidad como lo es el aire que respiramos, y cuando la humanidad se agrupa en masas de miles de personas como ocurre crecientemente en nuestras ciudades es esencial para la salud pública que exista una mayor **provisión de agua accesible mediante una tarifa pública que sea calculada para recuperar el costo neto, no para generar tasas de ganancia privada del 30 por ciento**."

esteban.castro@ncl.ac.uk

La regulación como proceso Político

esteban.castro@ncl.ac.uk

El carácter político de la regulación

La regulación de servicios públicos como parte de un proceso más amplio de **regulación de la vida social**, a partir de mediados del siglo 19, que forma parte de la emergencia del régimen del "racionalismo administrativo" (Weber; Dryzek)

La regulación como **respuesta a las crisis** sociales y económicas del sistema capitalista, **en el marco de la democracia capitalista**

La regulación se desarrolló a partir de la **necesidad de proteger a los usuarios de los abusos y deficiencias de la provisión no regulada** de bienes y servicios asociada con el régimen privatista

esteban.castro@ncl.ac.uk

El carácter político de la regulación

El movimiento regulatorio abarcó todos los aspectos de la vida social y económica, incluyendo:

- imposición de normas estrictas sobre la calidad y precios de la comida y bebida
- vacunación obligatoria
- aplicación de impuestos para universalizar las redes de suministro de agua y gas
- prohibición del trabajo infantil
- prohibición de la tortura de los trabajadores

Los defensores del privatismo denunicaron al movimiento regulatorio como una conspiración antiliberal y como un ataque a la democracia política

Pero las fuerzas sociales y políticas que promovieron la regulación eran muy amplias e incluían a liberales y otros convencidos seguidores del *laissez faire* mercantil

esteban.castro@ncl.ac.uk

El carácter político de la regulación

En palabras de un crítico liberal:

"El movimiento regulatorio abarcó todos los aspectos de la vida social y [la municipalización] proveyó apoyo político local al mantener los precios en niveles razonables mientras generaba **ganancias para financiar los bienes públicos locales y reducir la carga de los impuestos locales**. Este equilibrio político-económico le otorgó **voz política a los consumidores**, y **a los políticos poder económico**, mientras que las ganancias beneficiaban a los dos. […]

Con el poder creciente de la clase trabajadora emergente, con o sin democracia, llegaron demandas para acceder a estos servicios a **precios "justos" –precios que la mayoría de la población pudiera pagar**. Las preocupaciones políticas se desplazaron de la salud y la seguridad hacia la equidad y la eficiencia […].

El proceso político, ya sea local o central, estaba inevitablemente involucrado en la regulación de estos servicios públicos. Los verdaderos problemas surgieron cuando el proceso político fue capturado por aquellos que vieron que **la necesidad de regular los servicios en red ofrecía la oportunidad de redistribuir los ingresos o su patronato**" (Newbery, 1999: 19-22).

esteban.castro@ncl.ac.uk

El carácter Político de la regulación

"La regulación de corporaciones de servicios públicos que por necesidad actúan en condiciones monopólicas se convertirá en una actividad cada vez más frecuente con el paso del tiempo. Es una función delicada y peligrosa que el ente regulatorio debe ejercer con un sentido de justicia **lo cual debe ser correspondido con la franca apertura de la información por parte de la compañía a ser regulada**.

Nuestro sistema social descansa en gran medida sobre el principio de la santidad de la propiedad privada, y el estado o la comunidad que intenta invadir [la propiedad privada] pronto descubrirá su error en el desastre que sobrevendrá. […]

Por otra parte, **las companías a ser reguladas encontrarán que es en su mejor interés a largo plazo el mantener la transparencia y la provisión gratuita de la información necesaria para la regulación**".

(Corte Suprema de los Estados Unidos, 1909)

esteban.castro@ncl.ac.uk

La regulación y la consolidación del régimen del "racionalismo administrativo"

La regulación de servicios públicos se aceleró después de la Primera Guerra Mundial y fue acentuada luego de la Gran Depresión de 1929

En el sector de agua y saneamiento el proceso tomó la forma de

- una creciente **centralización del gobierno (y en muchos países incluso de la provision) de los servicios públicos esenciales** en manos de los estados nacionales
- la creación de **burocracias públicas** organizadas jerárquicamente en base a la **articulación de conocimiento científico y pericia administrativa**

Reemplazo del "régimen privatista" por el "racionalismo administrativo" y su abordaje asociado de "comando y control" –como lo llaman los críticos de la intervención estatal – que se consolida a partir de la década de 1950

esteban.castro@ncl.ac.uk

"Racionalismo administrativo"

- articulación de conocimiento científico y organización burocrática
- exclusión del ciudadano ("alienación" de la sociedad civil): "la gestión de servicios públicos es un tema para expertos"
- noción de "interés público" y sus contradicciones

esteban.castro@ncl.ac.uk

La regulación y la consolidación del régimen del "racionalismo administrativo"

Confrontación entre tradiciones intelectuales y políticas que consideraban a la regulación como instrumento para

- garantizar el funcionamiento del mercado y
- limitar el impacto social negativo de las fuerzas del mercado

en contraste con visiones de la regulación como

- Una expresión de fuerzas políticas antiliberales (presumiblemente antidemocráticas)
- Una injerencia injustificada del Estado que afecta las libertades individuales

esteban.castro@ncl.ac.uk

La regulación y la consolidación del régimen del "racionalismo administrativo"

Desde la década de 1870 …. en los países occidentales, la Política y la gestión del agua y de los servicios de agua y saneamiento comenzó a organizarse crecientemente en torno a los siguientes principios:

- Se trata de bienes y servicios esenciales que deben estar bajo control público
- Con regulación estricta de los operadores privados
- O directamente en manos del sector público

esteban.castro@ncl.ac.uk

La regulación y la consolidación del régimen del "racionalismo administrativo"

Estos principios del "racionalismo administrativo"

- fueron aceptados por la mayoría de los sectores del espectro político hacia comienzos del siglo veinte
- Inspiraron la universalización de servicios esenciales a partir de la Segunda Guerra Mundial

En el plano conceptual este movimiento se expresó, por ejemplo, en

- el principio de la existencia de "fallas de mercado" y de la necesidad de proteger el "interés público"
- El reconocimiento de derechos sociales de ciudadanía (universalización de las condiciones básicas de la "vida civilizada" (salud, educación, bienestar esencial)

esteban.castro@ncl.ac.uk

El retorno del régimen privatista a partir de la década de 1980

esteban.castro@ncl.ac.uk

La re-introducción del régimen privatista

Negación de los conceptos de "interés general" y "derecho social"

Promoción de la desregulación, la auto-regulación e inclusive la no regulación (en la práctica, re-regulación y expansión estatal para garantizar la viabilidad de las empresas privadas)

El ejemplo de Inglaterra y Gales desde 1989:

- Privatización completa (*full divestiture*) de los servicios esenciales de agua y saneamiento
- Creación de reguladores "independientes"
  - Mito del regulador independiente (técnico, neutral, a-político)
  - El objetivo primordial del regulador principal (OFWAT) es garantizar la viabilidad de las empresas privadas

esteban.castro@ncl.ac.uk

La visión privatista extrema dentro del Banco Mundial

La especialista en Sector Privado del Banco Mundial Penelope Brook Cowen argumentó a favor de la "**privatización desregulada**", "**monopolios privados desregulados**", y "laissez faire" donde "la provisión de servicios sea **regulada por las fuerzas del mercado** y por incentivos económicos" para resolver la situación de los servicios de agua en los países en desarrollo (Brook Cowen and Cowen, 1998: 22, 28).

Propuso:

"La completa privatización de los activos del agua y un **monopolio natural desregulado** […] La razón principal de la privatización desregulada es clara. Un monopolio privado desregulado podría tener un incentivo para atraer al sistema tantos compradores potenciales como resulte posible, para maximizar la ganancia. De este modo, los monopolios privados desregulados aumentarían en forma significativa el número de conexiones de agua en los países en desarrollo. Si la privatización desregulada pudiera producir conexiones para los consumidores de bajos ingresos, ahora abandonados, los pobres terminarían con mayores ingresos, mejor servicio sanitario, mayor tiempo para otros emprendimientos y una mayor probabilidad de una larga expectativa de vida" (Brook Cowen and Cowen, 1998: 22-3).

esteban.castro@ncl.ac.uk

El nuevo fracaso del régimen privatista

Fracaso reconocido por el Banco Mundial:

"aunque hay problemas frecuentes con los servicios públicos, **sería incorrecto concluir que el gobierno debería abandonarlos y dejar todo en manos del sector privado** [...] tanto en la teoría como en la práctica ningún país ha logrado avances significativos en reducir la mortalidad infantil y mejorar la educación primaria sin acción del gobierno [...] aún más, la participación del sector privado en las áreas de salud, educación e infraestructura no carece de problemas, especialmente en lo referido a servir a los pobres. Está claro que **la posición extrema de que el sector privado debería encargarse de todo no es deseable**".

Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004: Haciendo que los servicios trabajen en favor de los Pobres

esteban.castro@ncl.ac.uk

El ejemplo de Inglaterra (1)

Gove lambasts water company chiefs

By Roger Harrabin, 1 March 2018

Water firms have been accused of exploiting their monopoly power and neglecting the environment.

The criticism comes from Environment Secretary Michael Gove, who said some firms had paid no tax and hidden their earnings offshore. […] Mr Gove’s speech to a water industry conference must have made uncomfortable listening. Should the industry be renationalised? 'Water firms must clean up their act’. […] He complained that **water firms had paid out almost all of their £18bn profits to shareholders, instead of re-investing it in mending leaks and protecting the environment.**

BBC

https://www.bbc.com/news/science-environment-43250430

esteban.castro@ncl.ac.uk

El ejemplo de Inglaterra (1) (continua)

[Minister Gove] told the firms: "You may be private companies, but **you have a responsibility to the public who can't take their custom elsewhere**."

The politician complained that three billion litres of water still leak out every day - and said the figure has barely improved in the past four years.

He said **there had been no investment in new nationally significant supply infrastructure, such as major reservoirs, since privatisation**.

By Roger Harrabin, 1 March 2018, BBC

https://www.bbc.com/news/science-environment-43250430

esteban.castro@ncl.ac.uk

El ejemplo de Inglaterra (1) (continua)

Dr Matt Prescott from the Environmental Rating Agency told BBC News: […] "We need effective regulation – it's clearly not happening at the moment. [….]". Dr Prescott said that during the recent prosecution of Thames Water at Aylesbury Crown Court they found that the Environment Agency **did not have direct access to independently sourced pollution monitoring data**. Instead, **they had to rely on to water companies to self-monitor pollution levels discharged from sewage works**.

"We think **these forms of self-regulation should stop**," he said.

By Roger Harrabin, 1 March 2018, BBC

https://www.bbc.com/news/science-environment-43250430

esteban.castro@ncl.ac.uk

El ejemplo de Inglaterra (2)

Gove attacks water industry over high pay and dividends

By Gill Plimmer and Jim Pickard, 1 March 2018

Michael Gove, the environment secretary, has launched a withering attack on high pay and dividends in the water industry, warning that, unless companies take action, **pressure for renationalisation will only grow**. […] "Ten years of shareholders getting millions, the chief executive getting hundreds of thousands, and the public purse getting nothing," he said. Mr Gove added that the nine large water companies paid out £18.1bn in dividends between 2007 and 2016, even though the total profit after tax was £18.8bn over the same period.

Financial Times

https://www.ft.com/content/fb6e49ba-1d58-11e8-aaca-4574d7dabfb6

esteban.castro@ncl.ac.uk

Procesos de remunicipalización y re-publicización

El Retorno del Agua a Manos Públicas

http://www.municipalservicesproject.org/es/publication/remunicipalizacion-el-retorno-del-agua-manos-publicas

Our public water future

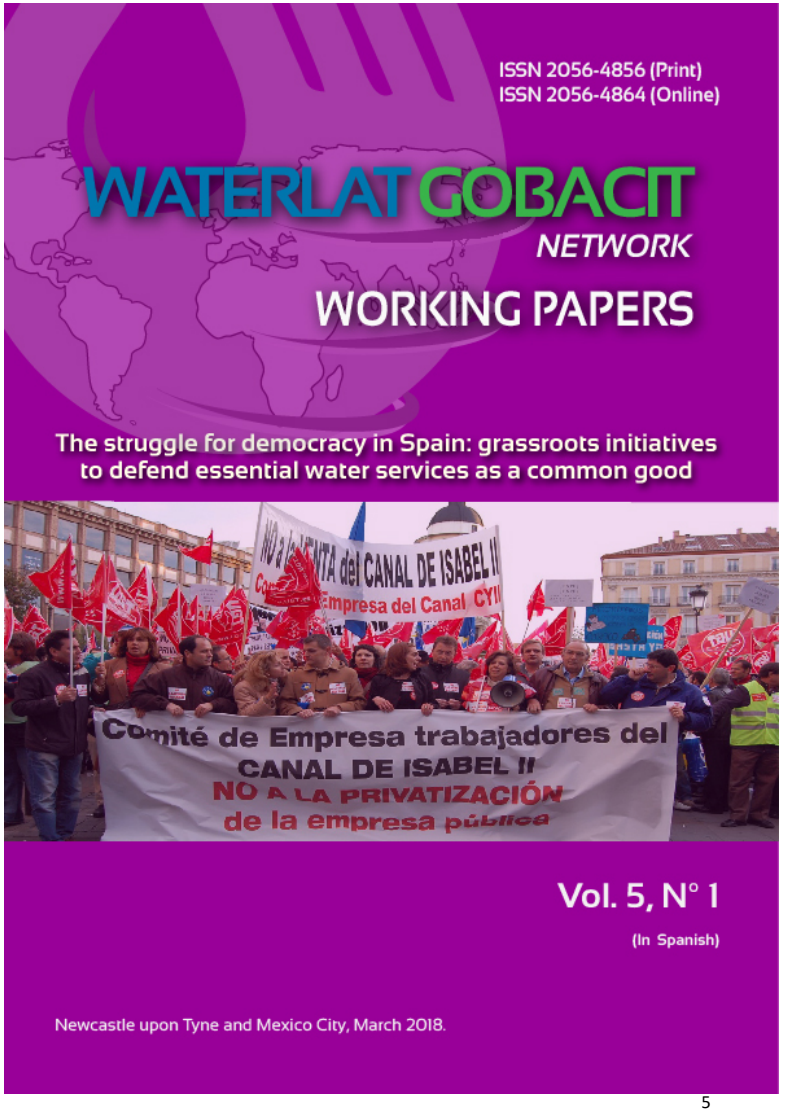
https://www.tni.org/files/download/ourpublicwaterfuture-1.pdf

esteban.castro@ncl.ac.uk

Procesos de remunicipalización y re-publicización

La lucha por la democracia en España: iniciativas desde abajo para defender los servicios de agua esenciales como un bien común

http://waterlat.org/es/publicaciones/working-papers-series/vol5/vol5no1/



esteban.castro@ncl.ac.uk

Desafíos que presenta la democratización de la Política y la gestión del agua y sus servicios

esteban.castro@ncl.ac.uk

Desafíos que confronta la remunicipalización o republicización de empresas anteriormente privatizadas

El **carácter no democrático** que predomina en la Política y la gestión del agua y sus servicios

Las **fuerzas inerciales** de los procesos que buscan reinstalar o consolidar el régimen privatista, incluyendo la **maquinaria legal-institucional** de defensa sistemática de los intereses de las empresas privadas en contra de los intereses públicos y de la ciudadanía en general

La **dependencia tecnológica e informacional** que afecta a las instituciones públicas como consecuencia de los procesos de privatización, sobre todo prolongados

La **demonización y debilitamiento** de las instituciones públicas, incluyendo el **vaciamiento** de su capacidad de control y gestión de los elementos fundamentales para la prestación y/o regulación de servicios esenciales

El **desconocimiento generalizado** en la población e incluso en las instituciones de gobierno (desconocimiento generalmente inducido) sobre el funcionamiento del sistema

ej: falta de acceso a la información adecuada sobre la performance y estatus de las empresas, sobre los procesos regulatorios, sobre los derechos que asisten a los usuarios y a la ciudadanía, etc.

esteban.castro@ncl.ac.uk

El carácter no democrático que caracteriza a la Política y la gestión del agua y sus servicios

Independientemente del régimen (privatista o racional administrativo) y de su grado de eficiencia y eficacia, la Política y la gestión del agua y sus servicios se han caracterizado por su **opacidad** y por la **exclusión** de los usuarios y de la ciudadanía

En el racionalismo administrativo:

- Rol del experto/funcionario
- El ciudadano con derechos como beneficiado pasivo (racionalismo administrativo)

En el régimen privatista se agrava la exclusión:

- El ciudadano es reducido a un mero cliente/consumidor (los derechos de ciudadanía se reducen a derechos comerciales, de consumidor)
- La información sobre la gestión es tratada como propiedad privada y secreto comercial, ni siquiera se entrega a los organismos reguladores

Formas contra-hegemónicas que intentan dar centralidad a los usuarios y a la ciudadanía

- participación en todas las etapas del proceso y "control social democrático"
- no meramente acceso a información a través de la rendición de cuentas (*accountability*)
- Reconocimiento de formas diversas de lo "público" y lo "común" y sus interrelaciones

esteban.castro@ncl.ac.uk

Regulación, "control social democrático" y ciudadanía substantiva

El "control social democrático" como expresión de la ciudadanía substantiva, no meramente formal

- presupone la existencia de mecanismos legales e institucionales para su ejercicio
- pero es de naturaleza fundamental Política: lo Político como gestión de los intereses públicos (no reductible a la política partidaria)

Pero la "regulación" no es una panacea **ni garantiza la democratización** de la Política y gestión del agua y sus servicios.

¿Quién regula? ¿Qué regula? ¿Cómo regula (qué principios)? ¿Para quién regula?

La posibilidad de instaurar "control social democrático" es dependiente de la **estructura de poder** y de las **tradiciones hegemónicas** que caracterizan al régimen político en cada situación

esteban.castro@ncl.ac.uk

Grados de participación y "control social democrático"

Tradiciones políticas	Criterios de participación y "control social democrático"		
	¿Quién participa?	**¿En qué tipo de proceso?**	**Resultado**
Liberal representativa	**Dominación de elite** **Expertos** Proporcionalidad	Libre mercado de ideas Transparencia	**Restricción (sistémica)**
Liberal participativa	Inclusión popular	Empoderamiento	Busca evitar la restricción (sistémica)
Popular con participación moderada	Inclusión popular	Deliberativa	Busca evitar la restricción prematura, no consensuada
Popular con participación substantiva	**Inclusión popular**	Empoderamiento Reconocimiento	**Busca evitar la restricción excluyente** **Expande la comunidad política**

Adaptado de: Ferree et al.

esteban.castro@ncl.ac.uk

El obstáculo de las fuerzas inerciales

El impacto de las fuerzas inerciales puestas en marcha por las políticas dominantes desde la década de 1980

- Reformas del sector público (des- y re-regulación, mercantilización, privatización, etc.) para reinstalar (o consolidar) el régimen privatista
- Formación de expertos orientados a la implementación de dicho régimen en ausencia de un debate fundamentado en evidencia
- Demonización y debilitamiento sistemáticos del "racionalismo administrativo" (y del sector público en general) y de la provisión pública de servicios esenciales
- Cooptación por diversos medios de actores e instituciones públicas para legitimar y consolidar las reformas
- A pesar del fracaso de la política privatista en el sector, continuación de la política con otros nombres y tácticas (política del silencio y del hecho consumado; PPS, etc.)

esteban.castro@ncl.ac.uk

Ejemplo: principios de la reforma privatista en el sector de agua y saneamiento

a) Los recursos hídricos deberían ser asignados para su uso a través de **mecanismos capitalistas de mercado**; se deben crear y asignar **derechos de agua privados** que reemplazarán las formas colectivas y/o públicas de derechos de agua pre-existentes y que serán libremente comercializables;

b) los servicios de agua y saneamiento deben ser considerados como un **bien económico privado**, haciendo posible excluir de su uso a quienes no pagan por ellos; la noción de que estos servicios constituyen un bien público o un bien social debe ser abandonada;

c) los servicios de agua y saneamiento deben ser **provistos por operadores privados**, quienes son inherentemente más eficientes que los públicos; si es posible, estos servicios deben ser **auto regulados** mediante mecanismos de mercado y **la regulación debe ser minimizada o, de ser posible, evitada**;

d) los servicios de agua y saneamiento no constituyen un monopolio natural; la mayoría de las operaciones puede ser abierta a la **competencia mercantil**, aunque la introducción de mecanismos competitivos puede ser dificultada por los elevados costos de transacción; en dichos casos, **un monopolio privado es preferible a un monopolio público** y en lo posible debe ser un **monopolio no regulado**;

e) los usuarios de los servicios de agua y saneamiento deben ser convertidos en **consumidores** y los derecho habientes en **clientes**.

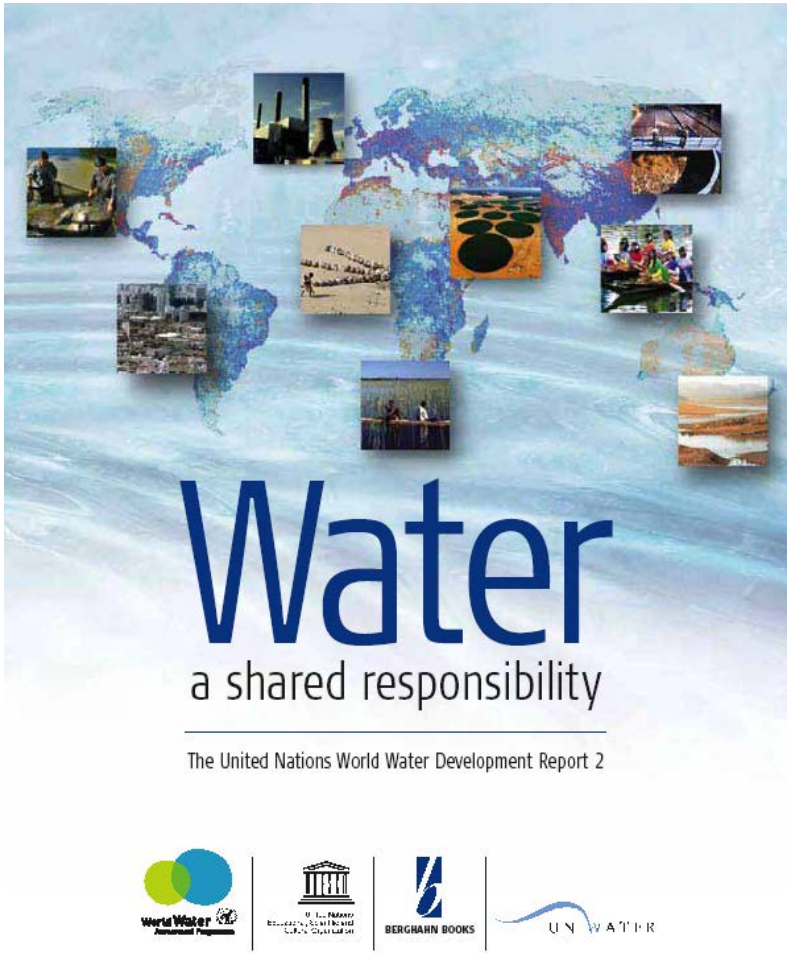
esteban.castro@ncl.ac.uk

Ejemplo: La cooptación de instituciones y expertos

En este caso, instituciones globales de gran influencia en el campo de la producción de conocimiento científico sobre el agua y sus servicios

Informe de las Naciones Unidas Sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, 2006

Tabla 12.2 - página 409



esteban.castro@ncl.ac.uk

Ejemplo: La cooptación de instituciones y expertos

Table 12.2: Classifying goods and services provided by water

Commodity (or Private) Goods		Non-Commodity (or Public) Goods	
Producers' Goods	**Consumers' Goods**	**Use Values**	**Non-use Values (Existence and bequest values)**
1. Agricultural Producers ■ Crop Irrigation ■ Aquaculture	1. Residential water supply	1. Enhancing beneficial effects ■ Ecosystem services ■ Recreation ■ Aesthetics ■ Wildlife habitat ■ Fish habitat	1. Protection of aquatic environment
2. Off-stream industries ■ Manufacturing ■ Commercial services	2. Residential sanitation	2. Reducing adverse effects ■ Pollution abatement ■ Flood risk reduction	2. Protection of wild lands
3. In-stream industries ■ Hydropower ■ Transportation ■ Fisheries			3. Protection of biodiversity and endangered species

Source: Young, 2005.

esteban.castro@ncl.ac.uk

¿Quién decide y cómo se deciden los puntos ilustrados en los ejemplos anteriores?

¿Cuáles son los fines, valores e intereses materiales que inspiran las reformas que buscan reinstalar o consolidar el régimen privatista de Política y gestión del agua y sus servicios?

¿Quién decide que esas son las reformas necesarias para resolver los problemas que afectan a la Política y la gestión del agua?

¿Por medio de qué procesos se toman estas decisiones? ¿Participan los usuarios y la ciudadanía en dichos procesos? ¿En qué medida?

¿A quién le rinden cuenta quienes toman dichas decisiones y las implementan? ¿En qué tipo de entendimiento de la ciudadanía y de la democracia se fundan dichos procesos?

esteban.castro@ncl.ac.uk

Proposiciones para el debate

esteban.castro@ncl.ac.uk

Proposiciones para el debate

La Política y la gestión democráticos (incluyendo el control social) del agua y de los servicios relacionados con el agua es un proceso de naturaleza esencialmente Política, no reductible a su momento legal/institucional o técnico

Los mecanismos de "control social democrático" pueden asumir formas institucionales diversas y pueden encarnar principios mutuamente contradictorios

La Política y la gestión democráticos presuponen formas de "control social" fundados en la ciudadanía substantiva

Los procesos sociales y políticos hegemónicos tienden a reducir y limitar el espacio de la ciudadanía sustantiva en el funcionamiento de las instituciones

El campo de la Política y la gestión del agua y sus servicios es a la vez escenario y reflejo de las luchas sociales y políticas por la democratización substantiva de la sociedad

esteban.castro@ncl.ac.uk

Proposiciones para el debate

Relación entre formas de Política y gestión de los servicios públicos esenciales y participación social

1) formas de Política y gestión tecnocráticas que **excluyen** la participación de la población tanto en su carácter ciudadano como también en su carácter de usuario-cliente-consumidor de los servicios públicos;

2) formas de Política y gestión tecnocráticas que permiten (o inducen) **espacios de participación altamente restri**ngidos, que tienden a circunscribir la misma, por ejemplo, a las actividades de auto-ayuda o al ejercicio de derechos de consumidor;

3) formas de Política y gestión fundadas (o que favorecen) la **participación social desde abajo**, promovida por organizaciones sociales de distinto tipo (trabajadores, usuarios, comunidades, ONGs, etc.)

esteban.castro@ncl.ac.uk

Proposiciones para el debate

Los patrones prevalecientes a nivel internacional en la Política y gestión del agua y sus servicios están lejos de cumplir con los criterios de la **democracia substa**ntiva, especialmente en lo que toca a proteger a las comunidades vulnerables

Políticas incluyentes vs. políticas excluyentes

Demonización vs reconocimiento del papel central del Estado

Democratización formal vs democratización substantiva

esteban.castro@ncl.ac.uk

Proposiciones para el debate

Los cambios e intervenciones requeridos para la democratización de la Política y la gestión del agua y sus servicios deben

estar fundados en el **principio de la igualdad**

subordinar la eficiencia económica y el lucro privado a las metas más elevadas de la **distribución democrática de la riqueza y el bienestar civilizado**

privilegiar el **"rendimiento" social** (en salud pública, en calidad de vida, etc.), **de largo plazo**, de las inversiones antes que las ganancias económicas de corto plazo

esteban.castro@ncl.ac.uk

Proposiciones para el debate

La revitalización de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible prevista en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 17) debe

cambiar radicalmente el énfasis prevaleciente que promueve asociaciones público-privadas, que con frecuencia han servido para promover la privatización y la mercantilización del agua y sus servicios

apoyar decididamente y con recursos suficientes el desarrollo de **asociaciones público-públicas, público-comunitarias y comunitario-comunitarias**

fortalecer la **capacidad de las autoridades públicas** para implementar políticas democráticas e inclusivas en relación al agua y sus servicios

esteban.castro@ncl.ac.uk

Proposiciones para el debate

La democratización substantiva requiere

participación y control social democrático por parte de ciudadanos comunes y usuarios sobre el **proceso de toma de decisiones** acerca de cómo se gobierna, gestiona y distribuyen el agua y sus servicios

implementar mecanismos legales y administrativos que permitan un **involucramiento significativo** de los ciudadanos-usuarios y sujetar las actividades de gobierno y gestión de los servicios al **escrutinio y control democráticos de la ciudadanía**

recuperar/reconstruir la **ética del bien público, del bien común, del derecho social, del interés público**

Avanzar en la construcción de formas sociales más avanzadas, fundadas en el **principio de la igualdad**

esteban.castro@ncl.ac.uk

Gràcies!

https://www.ncl.ac.uk/gps/staff/profile/estebancastro.html

Ajuntament de Barcelona

MEMORIAL DE L'AIGUA