

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2019-2021

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Participación ciudadana y controles democráticos: el estado de los controles verticales no electorales en la política de agua y saneamiento en la República Oriental de Uruguay

Erik Fernando Cedeño Burgos

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectores: Ángeles Barrionuevo y Carlos Miguel Rodrigues

Quito, diciembre de 2021

Dedicatoria

A mi madre, por ser quien es, y por ayudarme a llegar a donde ahora estoy.

Tabla de contenidos

Resumen	VIII
Agradecimientos.....	IX
Introducción	1
1. La participación ciudadana en la gestión del agua en América Latina.....	2
2. Problema y pregunta de investigación	5
Capítulo 1.....	7
Fundamentos ontológicos, teóricos y metodológicos de la investigación	7
1. La alineación metodológica de la investigación: entre la ontología científica transaccional y la ontología filosófica dualista	7
2. Fundamentos teóricos de la investigación	11
2.1. El neoinstitucionalismo y su importancia para el análisis de políticas públicas	11
2.2. El diseño de políticas públicas.....	16
3. Métodos de investigación	22
3.1. Protocolo de investigación basado en el enfoque realista del marco del diseño	23
3.2. La reconstitución de procesos.....	25
3.3. Formalización bayesiana	29
3.4. Diseño de tests empíricos	30
Capítulo 2	33
Selección de casos y análisis de congruencia.....	33
1. Selección de casos.....	33
1.1 Membresía en el detonante	33
1.2 Membresía en el resultado	36
2. Análisis de congruencia	38
2.1. El contexto internacional de la participación ciudadana en el agua y saneamiento: de la Declaración de Dublín a la Alianza para el Gobierno Abierto y los ODS	39
2.2. Agua, saneamiento y participación ciudadana en América Latina: un proceso con similares desafíos y distintos resultados	41
2.2.1. La formación del sector: orígenes, privatización y descentralización	41
2.2.2. La vuelta del Estado en la política sectorial	44
2.2.3. Leyes de participación ciudadana y gobierno abierto en los asuntos de interés público.....	50
2.2.4. Actualidad: Los grandes planes nacionales en el sector de agua y saneamiento	54

2.3. El Plan Nacional de Aguas de Uruguay (2017).....	57
Capítulo 3	59
La política de agua y saneamiento en Uruguay (2005-2020).....	59
Evidencias del mecanismo causal	59
1. Puesta en agenda: adoptando objetivos de participación en la política de aguas	60
1.1. Nodalidad: adoptando políticas públicas participativas	60
1.2. Organización: nuevas agencias y fortalecimiento del Estado	61
1.3. Tesoro: incorporando la participación en el modelo económico de las.....	63
políticas.....	63
1.4. Autoridad: avizorando una nueva normativa para la participación en las.....	64
políticas públicas.....	64
2. Formulando una nueva política de agua y saneamiento participativa	65
2.1. Autoridad: la reforma que introdujo la participación ciudadana en la.....	65
política de agua.....	65
2.2. Nodalidad: los esfuerzos por crear un sistema integral de información hídrica	66
2.3. Tesoro: la participación ciudadana como eje del presupuesto de la política.....	67
de aguas.....	67
2.4. Organización: el gobierno dispone a instituciones implementar la.....	68
participación en el sector	69
3. Coordinación de la política de agua y saneamiento con otras políticas sectoriales ..	70
3.1. Organización: la recomposición de la administración intersectorial.....	70
en el agua y saneamiento	70
3.2. Autoridad: los cambios a la regulación intersectorial para la.....	71
implementación de la política	71
3.3. Nodalidad: las modificaciones al sistema de información intersectorial	73
3.4. Tesoro: la asignación de recursos para la ampliación de los servicios.....	74
de agua potable... ..	74
4. Adoptando un estilo participativo e incluyente con los actores no estatales.....	75
4.1. Nodalidad: la apertura en el manejo de la información de la política de aguas .	75
4.2. Organización: la coordinación de la gestión del agua con actores locales.....	77
y no estatales... ..	77
4.3. Autoridad: entablando un nuevo proceso para favorecer la participación.....	78
en el sector.....	78

4.4.	Tesoro: redistribuyendo los recursos e incentivos para la gestión integrada.....	79
	del agua.....	79
5.	Aumentando los controles democráticos en la gestión integral del agua	80
5.1.	Nodalidad: el incremento en el acceso a la información hídrica del país	80
5.2.	Tesoro: las mejoras en la información presupuestaria y financiera de la.....	82
	política de aguas	82
5.3.	Autoridad: el respeto al debido proceso por parte del Estado puesto a prueba..	83
5.4.	Organización: los avances y desafíos de las agencias autónomas al Estado.....	85
	en la política de aguas	85
6.	Formalización bayesiana para evaluar las evidencias.....	87
	Conclusiones	90
	Anexos.....	98
	Lista de referencias.....	105

Ilustraciones

Tablas

Tabla 1. Mecanismo causal.....	20
Tabla 2. Observaciones empíricas esperadas.....	21
Tabla 3. Tipología de pruebas empíricas.....	30
Tabla 4. Países de América Latina y el Caribe que son miembros de la Alianza para el.....	34
Gobierno Abierto.....	34
Tabla 5 Países de América Latina y el Caribe con nivel de participación alto/moderado.....	35
y bajo/escaso en los subsectores de agua y saneamiento urbano.....	35
Tabla 6. Tabla de verdad (QCA).....	37
Tabla 7. Tipología de casos.....	38
Tabla 8. Tipología de tests empíricos basados en el teorema de Bayes.....	87
Tabla 9. Formalización bayesiana sobre los tests positivos con pruebas de aro.....	88

Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesis

Yo, Erik Fernando Cedeño Burgos, autor de la tesis cuyo título es “Participación ciudadana y controles democráticos: el estado de los controles verticales no electorales en la política de agua y saneamiento en la República Oriental de Uruguay” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, y que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons, 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, diciembre de 2021



Erik Fernando Cedeño Burgos

Resumen

La presente investigación busca responder a la pregunta ¿por qué la participación ciudadana mejora los controles democráticos en la política de agua y saneamiento? El objetivo ha sido determinar si existe una relación causal entre la participación y los controles democráticos. Se propone la hipótesis de que la adopción de objetivos de participación ciudadana en el sector del agua y saneamiento conlleva a la formulación de una política pública participativa, esto deviene en un cambio de coordinación intersectorial en donde la política de agua y saneamiento se coordina con otros sectores de políticas, que produce cambios en las interacciones entre actores estatales y no estatales, así como entre gobierno nacional y gobiernos locales, a través de un estilo de implementación participativo e incluyente, que da como resultado un mejoramiento de los controles democráticos en el sector del agua y saneamiento.

El diseño metodológico empleado para comprobar dicha hipótesis utiliza la reconstitución de procesos de comprobación de teoría. El mecanismo causal que conecta el detonante con el resultado se basa en el marco analítico del diseño de política, ya que este considera las dimensiones de causalidad, instrumentación, evaluación e intervención. Se recurre a la técnica de QCA o análisis cualitativo comparado para realizar la selección de casos. Se recogen evidencias provenientes de fuentes primarias y secundarias basadas en los instrumentos del Estado (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) para comprobar la existencia real de la hipótesis. Las evidencias fueron sometidas a pruebas empíricas mediante el uso de la lógica bayesiana, las cuales les otorgaron mayor valor probatorio.

Agradecimientos

Agradezco a FLACSO-Ecuador por haberme permitido realizar mis estudios de maestría en tan notable y excelente institución. A mi asesor de tesis Guillaume Fontaine, por enseñarme que el camino es largo y que se debe correr tranquilo en orden de llegar a la meta. A mi mejor amiga, y *soulmate*, Ana Martínez, por haber hecho de este máster una experiencia maravillosa y gratificante.

Introducción

El estudio de los controles democráticos tales como la participación ciudadana, la lucha anticorrupción, la transparencia y la rendición de cuentas en América Latina (Fontaine y Gurza, 2019) han sido de gran trascendencia debido a la importancia que ha adquirido en las últimas décadas el afán por controlar y vigilar el desempeño de las autoridades de gobierno. El control hacia las autoridades públicas constituye un elemento fundamental para la democracia. Y es que el conocimiento de las actividades realizadas por funcionarios, sus razones y motivaciones, y la rendición de cuentas por parte de estos hacia sus principales (la ciudadanía) constituye para algunos autores tanto una virtud como un mecanismo (Bovens, Schillemans y Goodin, 2014, 9-10) que debe ser institucionalizado.

La responsabilidad de los gobiernos de rendir cuentas a la ciudadanía, así como el derecho ciudadano a recibir información de calidad, oportuna y verificada por parte de sus autoridades es un fenómeno que ha tomado una fuerza arrasadora en las últimas décadas y que forma parte de lo que autores como Gurza e Isunza (2013), y Fontaine y Gurza (2019) denominan “controles democráticos no electorales”. Una definición interesante de estos controles es la que nos presentan Gurza e Isunza (2013):

Los CDNE son “controles” porque remiten a la posibilidad de incidir y, a veces, cambiar el curso de acción de una autoridad pública en cualquier instancia de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). Son “democráticos” en virtud de que el agente del control es el demo, bien de forma individualizada, bien de modo colectivo e informal o bien mediante organizaciones civiles (Gurza e Isunza, 2013, 11).

El presente trabajo se inscribe en la línea del estudio de los controles democráticos no electorales en la gobernanza del agua de los gobiernos nacionales en América Latina. Partimos de la asunción basada en la literatura (Callahan, 2007; Damgaard y Lewis, 2014; Michels y De Graaf, 2010; Fontaine y Gurza, 2019), de que la participación ciudadana mejora la democracia y la gobernanza del agua en los gobiernos nacionales en la región. Sin embargo, algunos autores anotan que “sorprendentemente, ha habido pocos exámenes sistemáticos de cómo la participación ciudadana podría integrarse con las preocupaciones de

*accountability*¹ a pesar del gran interés académico en ambos temas” (Damgaard y Lewis, 2014, 259).

Algunos autores afirman que existe una alta correlación entre la transparencia, rendición de cuentas y participación (Emmerich, 2004), así como entre capacidades administrativas de los gobiernos y transparencia (Bojórquez et al. 2015). Autores como Emmerich (2004) establecen que:

(...) la adopción de mecanismos de democracia semidirecta, el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y el diseño de esquemas institucionales más participativos en diversos ámbitos de la gestión pública contribuirían a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas no sólo en términos administrativo-contables, sino también en aspectos de confiabilidad político decisoria, robusteciendo así y haciendo más funcionales las instituciones democráticas (Emmerich, 2004, 68).

Bojórquez et al. (2015) por su parte señalan que existe una relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en los municipios debido a que “si una entidad no realiza sus actividades administrativas de una manera aceptable, difícilmente tendrá en orden su contabilidad, la entrega de sus reportes, (...) el pago de nómina, los subsidios entregados, entre otras” (Bojórquez et al. 2015, 102). Lo mismo aplica a los gobiernos nacionales. Los estudios hasta ahora citados analizan la transparencia gubernamental como una variable que depende del contexto administrativo o del grado de participación y de compromiso por parte de la ciudadanía. No obstante, en el presente trabajo nos preguntamos por las condiciones de causalidad que vinculan la participación de los actores no estatales con el aumento de los controles democráticos en el sector de agua y saneamiento en los países de la región latinoamericana.

1. La participación ciudadana en la gestión del agua en América Latina

El presente trabajo es un esfuerzo centrado en estudiar cómo la presencia de un detonante como la adopción de objetivos de participación ciudadana en las políticas públicas incide en el desempeño democrático de los gobiernos de la región, en particular, el caso uruguayo. La actualidad y pertinencia del problema teórico que aquí se investiga, descansa en la necesidad

¹ En el presente trabajo, el concepto de *accountability* se traduce como “controles democráticos”, y es más preciso que el de rendición de cuentas.

de indagar, empíricamente, cómo, dónde y fundamentalmente por qué, la aplicación de mecanismos de participación mejora o no los controles democráticos en la gestión pública de los gobiernos nacionales. Como señalan Damgaard y Lewis (2014) “la virtud de los mecanismos de responsabilidad participativa no es solo los procesos de responsabilidad en sí mismos, sino su contenido participativo y su potencial democrático” (Damgaard y Lewis, 2014, 259).

En América Latina la participación ciudadana en la gestión de las políticas de agua y saneamiento tiene su origen en los distintos compromisos y acuerdos suscritos por los países. Como ejemplo de dichos compromisos se tiene la Declaración de Dublín (Cumbre de la Tierra, 1992), la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce (Bonn, 2001), y más recientemente la Alianza para el Gobierno Abierto y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Todas estas iniciativas han apuntado a dos objetivos fundamentales. Por un lado a cuidar y preservar los recursos naturales, en especial los recursos hídricos, y por otro lado, a incorporar la mirada de distintos actores sociales y no estatales en la gestión del agua y el saneamiento.

La participación de la sociedad en los asuntos relativos al agua y el saneamiento contribuyen a lo que Gutiérrez (2011) denominan como “justicia hídrica”. La justicia hídrica remite al “referente a las normas o reglas que permiten o dificultan la materialización del derecho de agua, es decir, el ejercicio del derecho de agua” (Gutiérrez, 2011, 339). Es interesante recordar lo que señalan García y Hurtado (2010) sobre la participación ciudadana en la gestión del agua, pues esta “es un instrumento indispensable dentro de la gestión ambiental toda vez que es consecuencia inmediata de una estructura constitucional que establece el derecho de las personas a gozar de un medio ambiente sano” (García y Hurtado, 2010, 255). El análisis de congruencia presentado en el capítulo 2 provee de mayores entradas y herramientas que dan cuenta del estado de la participación y la política sectorial en algunos países de la región.

Michel y De Graaf (2010) apuntan que “desde una perspectiva democrática, la participación ciudadana se considera un elemento valioso de la ciudadanía democrática y la toma de decisiones democráticas” (Michel y De Graaf, 2010, 477). Su estudio, relativo al examen de la formulación de políticas participativas en dos gobiernos locales en Holanda, arroja evidencia empírica interesante para constatar que “la participación ciudadana contribuye a las habilidades y virtudes cívicas, la deliberación y la legitimidad”, a la vez que señalan que “una

participación continua de los ciudadanos en proyectos participativos (...) requiere que los gobiernos tomen decisiones equilibradas sobre por qué y cómo quieren usar los aportes de los ciudadanos” (Michel y De Graaf, 2010, 489).

La participación, a pesar de ser un fin noble, además de un medio que amplía la democracia y la percepción de los ciudadanos de que sus voces son escuchadas por los gobiernos, comporta algunos dilemas y desafíos. Callahan (2007) analiza estas limitaciones al preguntarse por cuál modelo de participación es mejor o más apto adoptar. Concretamente, ¿es aconsejable gozar de una democracia directa, idealista, plural, o una de una democracia indirecta, realista y delegativa? Esta autora argumenta que “el debate sobre la participación directa versus la participación indirecta es continuo y requiere que los administradores públicos tomen decisiones sobre cómo y cuándo incluir a los ciudadanos en el proceso deliberativo” (Callahan, 2007, 1180).

¿Cómo combinar los dos extremos de la teoría democrática convencional en donde, ni la participación socave la autonomía de los funcionarios públicos, a la vez que estos últimos estén impedidos de imponer unilateralmente sus decisiones de política? Callahan (2007) propone un modelo de participación basado en Smith y Huntsman (1997) que “se centra en el valor del gobierno para sus ciudadanos” (Callahan, 2007, 1184) y que analiza los distintos tipos de interacción entre administrador público y ciudadano. El modelo de Callahan (2007) es uno más que intenta combinar participación, controles democráticos y desempeño gubernamental, elementos importantes de la teoría democrática que se han inspirado en modelos de participación anteriores como el de Arnstein (1969).

A modo de conclusiones del planteamiento teórico que aquí se realiza, es necesario anotar que para autores como Arroyo et al. (2012), “confundir la transparencia con la participación ciudadana comporta el peligro de que, una vez regulados los estándares de transparencia, se entienda satisfecha la participación ciudadana, cuando en realidad no son equiparables ni son la misma cosa” (Arroyo et al. 2012, 39). Por su parte, Meijer (2014), observa a la transparencia en su dimensión relacional con la accountability ya que “la disponibilidad de información relevante es uno de los requisitos previos para la fase de información de cualquier proceso de rendición de cuentas” (Meijer, 2014, 512).

2. Problema y pregunta de investigación

En la presente investigación se busca comprobar la relación entre la adopción de objetivos de participación ciudadana y los controles democráticos en un determinado sector de políticas. Para ello, se plantea la pregunta ¿por qué la participación ciudadana mejora los controles democráticos en la política de agua y saneamiento? A modo de una posible respuesta hipotética, se ha formulado una hipótesis en clave de mecanismos causales, en donde una causa o detonante de política (D) produce un determinado resultado (R). Así, la adopción de objetivos de participación ciudadana en el sector del agua y saneamiento conlleva a la formulación de una política pública participativa, esto deviene en un cambio de coordinación intersectorial en donde la política de agua y saneamiento se coordina con otros sectores de políticas, que produce cambios en las interacciones entre actores estatales y no estatales, así como entre gobierno nacional y gobiernos locales, a través de un estilo de implementación participativo e incluyente, que da como resultado un mejoramiento de los controles democráticos en el sector del agua y saneamiento.

Para efectos de investigar este problema de política, se ha utilizado el método de reconstitución de procesos, debido a su utilidad y pertinencia para identificar el mecanismo causal por el cual una causa produce un resultado de política. La tesis consta de tres capítulos, esta introducción y las conclusiones. En el capítulo 1 se exponen los fundamentos ontológicos, epistemológicos y metodológicos que guiaron la investigación; se hace énfasis en el neoinstitucionalismo y el marco del diseño de políticas para el análisis de la problemática aquí planteada.

En el capítulo 2 se realiza una selección de casos y un análisis de congruencia. El objetivo principal de este capítulo es advertir al lector que el proceso de selección del caso uruguayo no fue intencional o premeditado, pues no se buscaba justificar la elección de un caso previamente definido. Por el contrario, la selección de casos y el análisis de congruencia sirvieron para poner en perspectiva todos los potenciales casos de la región latinoamericana en donde la relación entre un detonante y un resultado estuviera presente.

El capítulo 3 recoge las evidencias que demuestran la relación causal entre el detonante de la participación ciudadana y el resultado del aumento de los controles democráticos en el sector de agua y saneamiento. Se utilizó la reconstitución de procesos a fin de estudiar el caso en profundidad, y de visibilizar el proceso causal por el cual la entidad de la puesta en agenda

ponía en actividad una serie de recursos que activara, precisamente, a la entidad de la formulación de políticas, y ésta a la coordinación intersectorial, etc. Por último se muestran las conclusiones y las implicaciones que tuvo la investigación.

Capítulo 1

Fundamentos ontológicos, teóricos y metodológicos de la investigación

En este capítulo se exponen las bases ontológicas, teóricas y metodológicas de la investigación. Se plantea una discusión en torno a los presupuestos epistemológicos que guiaron el razonamiento del autor. Se hace énfasis en el enfoque neoinstitucionalista y el marco del diseño de políticas para el análisis de la problemática aquí planteada. En la tercera parte referida a la metodología, se muestra el protocolo de investigación que permitió operacionalizar el marco del diseño de políticas, la reconstitución de procesos, la formalización bayesiana y el diseño de tests empíricos.

1. La alineación metodológica de la investigación: entre la ontología científica transfactual y la ontología filosófica dualista

Detrás de toda relación teórica causal descansan determinados presupuestos ontológicos y epistemológicos que son necesarios develar. Si uno afirma que la participación ciudadana tiene un efecto sobre los controles democráticos hacia el gobierno, se establece por tanto que existe una relación entre X (participación) y Y (controles democráticos) que ha sido posible en un contexto determinado. Sin embargo, el estudio de una relación causal entre un detonante y un resultado constituye en sí un problema teórico, a la vez que metodológico (Jackson, 2016), y por tanto requiere del establecimiento de una determinada concepción del mundo y del conocimiento del mundo.

A la alineación entre la concepción del mundo y el conocimiento del mundo, Jackson (2016), la denomina metodología, es decir “una preocupación por la estructura lógica y el procedimiento de la investigación científica” (Sartori 1970, 1033, en Fontaine, 2020, 2). Esto quiere decir que para la sustentación de una hipótesis teórica se requiere del uso de ciertos métodos que den como resultado un determinado conocimiento del mundo y de la causalidad de ese conocimiento del mundo. A este respecto, Beach y Pedersen (2016), plantean que “es importante comprender los debates sobre la naturaleza de la causalidad porque las diferentes concepciones de la causalidad dan como resultado diferentes tipos de afirmaciones causales, lo que implica que se necesitan diferentes metodologías para investigarlas adecuadamente” (Beach y Pedersen, 2016, 15).

Por concepción de causalidad la presente investigación entiende a la misma como la relación dada entre un detonante y un resultado (Fontaine et al. 2020, 12), a partir de los criterios de suficiencia y necesidad o condiciones INUS, es decir, una “parte insuficiente pero necesaria de una condición que es en sí misma innecesaria pero suficiente para el resultado” (Mackie 1965, citado por Fontaine et al. 2020, 4), para identificar el proceso causal por el cual una causa está vinculada a un resultado de política. Partiendo de los postulados de Jackson (2016) se establece la existencia de cuatro ontologías científico-filosóficas o metodologías para el estudio de las Relaciones Internacionales, pero también de las Políticas Públicas, éstas son: neopositivismo, realismo crítico, analiticismo, y reflexivismo. El neopositivismo se basa en la elaboración de modelos predictivos; el realismo crítico se preocupa por la dilucidación de mecanismos causales, el analiticismo coloca su énfasis en los tipos ideales; y finalmente la metodología reflexivista o constructivista se fundamenta en la construcción de narrativas críticas (Fontaine et al. 2020, 23).

Cada una de estas metodologías privilegia una determinada concepción de la causalidad. Así por ejemplo, el neopositivismo, al ser dualista y fenomenalista, establece, por una parte, que solo existe en la realidad aquello que se puede observar, medir y capturar objetivamente, y por otra, que entre la mente del investigador y el mundo que lo rodea existe una brecha que los separa (Jackson, 2016, 61-72). La concepción neopositivista de la causalidad busca crear teorías con carácter de ley, y “considera que los hechos percibidos y medidos son reales y objetivos y que pueden ser entendidos y explicados mediante la investigación empírica experimental” (Roth, 2014, 72). El reflexivismo en contraparte al neopositivismo, es monista y transfactual, lo que quiere decir que no existe tal separación entre la mente del investigador y el mundo que investiga, al tiempo que en el mundo real, existe aquello que se ve, pero también lo que no se ve (Jackson, 2016). Más que buscar explicaciones de tipo nomotético del proceso de las políticas públicas, el reflexivismo busca transformar la realidad de estas últimas.

El realismo crítico es una metodología que se produce de la alineación entre una ontología filosófica dualista, y una ontología científica transfactualista, es decir que “el conocimiento válido va más allá de las experiencias” (Jackson, 2016, 86). Hablar de una concepción del mundo de carácter dualista, remite al hecho de que existe una brecha entre la mente del investigador y el mundo que lo rodea (Jackson, 2016, 104). En este aspecto el realismo crítico y el neopositivismo comparten cancha. Una de las mayores contribuciones de la metodología

realista radica en su capacidad para “explicar las fuerzas causales en juego en el diseño de políticas, debido a la complejidad y diversidad de los contextos, la resistencia institucional y los valores e intereses de los actores” (Fontaine, 2020, 9).

El transfactualismo, como segundo presupuesto ontológico del realismo crítico, propone que existen cosas cuya existencia “va más allá de los objetos que podemos observar” (Jackson, 2016, 89). Por ejemplo, un Estado puede ser visto a través de su Constitución, sus leyes, su soberanía, su lengua, su reconocimiento ante otros Estados. Pero ¿se puede ver su democracia o su bienestar? ¿Son estos dos conceptos, hechos observables sujetos a explicación científica? Según el autor, sí, que “lo no observable pueden ser entidades, propiedades o procesos que pueden ser detectados por sentidos del homo sapiens” (Jackson, 2016, 94). ¿Qué implicaciones metodológicas tiene el realismo crítico para el estudio de la relación teórica causal entre la participación ciudadana y el aumento de los controles democráticos en el contexto de determinadas políticas públicas?

En primer lugar, que el mundo y sus objetos no resultan de una proyección de la mente, ni de un estado psicológico en donde solo se ve lo que se quiere ver. Así, la participación ciudadana, si bien alude a un concepto teórico abstracto, constituye a su vez una práctica que se materializa cada vez que actores no estatales proclaman sus demandas y exigen mayor incidencia en los asuntos del Estado. De acuerdo a Jackson (2016):

El valor, en términos de implicaciones metodológicas, del realismo crítico radica en la noción de que los poderes causales de los objetos son tan reales independientemente de la mente como sus manifestaciones empíricas concretas a pesar de no poder ser percibidos directa o indirectamente, y esto a su vez exige algo más fuerte que la independencia de referencia pero no tan fuerte como una reducción de la realidad a lo físico (Jackson, 2016, 105).

En segundo lugar, que la presente investigación privilegia el recorte metodológico del realismo crítico debido a su concepción determinista y asimétrica de la causalidad. El determinismo remite a la comprensión de mecanismos causales, es decir, del análisis de “los procesos causales reales por los cuales se produjo un resultado” (Beach y Pedersen, 2016, 32). Adicionalmente, se ofrece una explicación sistémica de las causas que vinculan la participación ciudadana con un aumento de los controles democráticos en determinados sectores de política. Se establece una comprensión sistémica de los mecanismos causales

porque “en un sistema de comprensión de los mecanismos, los mecanismos se ven de manera holística, donde son más que la suma de sus partes” (Beach y Pedersen, 2016, 39). El modelo de reloj suizo por ejemplo es una excelente ilustración de cómo las distintas partes de un proceso están articuladas entre sí, puesto que el sistema del segundero, constituye un mecanismo que le otorga fuerza causal al sistema del minuterero y este último al sistema del horero.

En cuanto a la asimetría de la causalidad, significa que se pregunta tanto por las causas de unos resultados, como por si la ausencia de resultados implica ausencia de causas. Beach y Pedersen (2016), refiriéndose a Ragin (2008, 15) plantean que “al teorizar teóricamente podríamos afirmar que el desarrollo (C) es una condición necesaria para la democracia (R), pero esto no afirma cuáles son las causas de la no democracia (Ragin 2008: 15)” (Beach y Pedersen, 2016, 26). En palabras sencillas, que un resultado (R) no exista, no quiere decir que tampoco exista su causa (C).

En tercer lugar, se destaca que bajo el enfoque metodológico del realismo, no basta con afirmar que una determinada causa provocó un resultado, sino que es necesario explicar por qué y de qué manera esa causa condujo a ese resultado. Por ello “el mejor método para investigar una afirmación determinista sobre los mecanismos causales que producen el resultado R en un contexto dado sería un estudio profundo de reconstitución de procesos de varios casos” (Beach y Pedersen, 2016, 15). Tradicionalmente los neopositivistas han transitado por el mecanismo metodológico del análisis contrafactual y probabilístico de la causalidad, esto quiere decir que para determinar las causas (X) de un resultado (Y) el investigador debe trabajar con una hipótesis nula y una hipótesis alternativa, y observar los cambios que se produjeron en la una y la otra en ambientes controlados. El problema o los límites del análisis contrafactual-probabilístico es que en el mundo real, las variables o unidades de análisis no siempre se comportan de la manera en que se espera que lo hagan. Finalmente, debido a la ambición del autor de realizar una investigación realista de cómo la participación ciudadana es una causa del aumento de los controles democráticos en las políticas de agua y saneamiento en los gobiernos de América Latina, se va a privilegiar el uso de teorías de rango medio a partir de las cuales se rastrearán los mecanismos causales que conectan dichas causas con esos resultados de política (Fontaine, 2020, 9). Las implicaciones metodológicas de este planteamiento para el tratamiento del problema de investigación es que, en la investigación realista de las políticas, se privilegian las teorías de alcance

intermedio o *middle-range theory* en donde las investigaciones intensivas “describen cómo la naturaleza cualitativa de un fenómeno social varía según el contexto” (Fontaine, 2020, 11) antes que crear teorías generales con carácter de leyes.

El relato precedente ha constituido un esfuerzo teórico por alinear la propuesta de investigación con los fundamentos ontológicos, epistemológicos y metodológicos del realismo crítico. Se ha hecho énfasis en la importancia de identificar el proceso causal por el cual la adopción de objetivos de participación ciudadana en las políticas públicas de los gobiernos locales resulta en un aumento de los controles democráticos. En este aspecto, cabe señalar, que el contexto institucional resulta fundamental para explicar el cambio de las políticas, ya que establece, a grandes rasgos, las reglas de juego dentro de las cuales los distintos actores interactúan entre sí. En virtud de ello, en el siguiente apartado se desarrolla el enfoque neoinstitucionalista a partir del cual se busca explicar el cambio de políticas establecido en la presente investigación.

2. Fundamentos teóricos de la investigación

2.1. El neoinstitucionalismo y su importancia para el análisis de políticas públicas

El cambio de las políticas públicas es un fenómeno estrechamente vinculado al cambio institucional, y las causas de este, han sido un objeto de estudio por parte de muchos investigadores. De acuerdo a Capano (2013, 451) los “académicos que asumen que las políticas se caracterizan por largos períodos de estabilidad tienen que admitir que, al final, estas mismas políticas cambian, posiblemente de una manera radical y dramática, y a menudo luchan por explicar tales movimientos estructurales”. El cambio de las políticas, así como el papel que juegan las instituciones en dicho proceso, constituye una tarea de difícil proceder, en donde, entre otros asuntos, los analistas tienen el reto de identificar cuáles son los “patrones del cambio de políticas a lo largo del tiempo” (Capano, 2013, 452).

A continuación se expone qué son las instituciones, cómo el neoinstitucionalismo se consagra como una teoría adecuada para el estudio de las políticas públicas, y de qué manera los enfoques neoinstitucionalistas explican el cambio de las políticas. Interesa destacar como punto de partida que, las instituciones refieren a las reglas de juego, formales e informales, que predefinen normas de conducta más o menos aceptadas por la mayoría de los miembros de una sociedad, y que perduran en el tiempo (Rothstein 2001, 215). Estas últimas definen aquello que podemos hacer y lo que no podemos hacer ya que influyen sobre nuestra

compresión del mundo político y regulan los comportamientos aceptables para el espectro político y social (Hall y Taylor, 1998, 33). Más importante aún, “las instituciones estructuran las opciones de reforma o de cambio, que podrían hacer los individuos” (Fontaine, 2015, 106).

El neoinstitucionalismo es un enfoque de análisis de las políticas públicas desde el cual se puede abordar el cambio de las mismas. El desarrollo del análisis neoinstitucional constituyó en su momento “una reacción contra la revolución conductual de décadas recientes, la cual interpretó la conducta económica y política colectiva como la consecuencia agregada de la elección individual” (Powell y DiMaggio, 1994, 34). Este enfoque se opuso, por una parte, a las explicaciones de los resultados de política a partir de la racionalidad y el cálculo de los individuos, y por otra parte, al reduccionismo y el utilitarismo del viejo institucionalismo que concebía al Estado y la política como un reflejo de la sociedad, incapaces de afectar las condiciones económicas o el sistema en su conjunto (March y Olsen, 1984, 735).

Cuando se analiza un problema de política en perspectiva neoinstitucionalista, los analistas toman a las instituciones como las variables explicativas del proceso (Lowndes y Roberts, 2013). El neoinstitucionalismo encarna un conjunto de ideas técnicas muy importantes que rompen con la lógica del viejo institucionalismo y del conductismo. Estas ideas “restan importancia a la dependencia de la política de la sociedad a favor de una interdependencia entre instituciones sociales y políticas relativamente autónomas” (March y Olsen, 1984, 738). Esta interdependencia remite a las interacciones políticas entre el Estado y la sociedad y da cuenta del complejo entramado en donde se mueven los actores estatales y no estatales. Otro de los elementos importantes a destacar de las instituciones políticas es que estas no están determinadas únicamente por la estructura de clases imperante en la sociedad o sujetas a los intereses superiores de las élites políticas. Por el contrario, las instituciones “afectan la distribución de recursos, lo que a su vez afecta el poder de los actores políticos y, por ende, afecta a las instituciones políticas” (March y Olsen, 1984, 739).

Desde sus inicios, el desarrollo del análisis institucional ha requerido de su posicionamiento como un paradigma que le permita distanciarse de las explicaciones funcionalistas y racionalistas, sin embargo, la constitución del neoinstitucionalismo como un enfoque unificado es una tarea aún pendiente. Por ello, existen distintos enfoques al interior del neoinstitucionalismo que nos permiten comprender desde distintas aristas el papel que

desempeñan las instituciones en la estructuración de las políticas y del proceso político. Los enfoques mayormente utilizados para dicha tarea son los de la elección racional, el sociológico y el histórico (Fontaine, 2015, 102-113). Los tres enfoques parten desde presupuestos distintos para explicar las instituciones, sin embargo estos funcionan mejor juntos que por separado, entre otras razones porque un intercambio entre ellos provee de un análisis más sofisticado de los asuntos y problemáticas que cada uno de ellos trata de resolver (Hall y Taylor 1998, 39).

Así, el neoinstitucionalismo económico, o también llamado de la elección racional establece que “en vez de guiarse por normas y valores, los comportamientos son una función de las reglas y los incentivos” (Peters 2003, 38), en donde los individuos o actores relevantes tratan de maximizar sus preferencias y posicionar sus intereses (Hall y Taylor 1998, 27). Bajo el presente enfoque las instituciones se presentan como reductoras de incertidumbre puesto que garantizan a los diferentes actores individuales y colectivos un comportamiento regular y racional del mercado y sus preferencias. El Estado, y consigo las instituciones, aparecen, así como una extensión de los valores, percepciones e intereses de los individuos que detentan el poder del mismo, o que tienen capacidad de influenciar sobre él.

Esta vertiente del neoinstitucionalismo reconoce, por un lado, que “los individuos procuran maximizar su conducta hacia ordenamientos prioritarios estables y consistentes, pero lo hacen, argumentan los economistas institucionales, en presencia de límites cognoscitivos, información incompleta y dificultades en el seguimiento y capacidad para hacer cumplir los acuerdos” (Powell y DiMaggio, 1999, 36). Es una crítica tanto a la teoría económica neoclásica, como a los supuestos de la elección racional, ya que observa a esta última como el resultado de la interacción entre el individuo y su contexto dentro de un conjunto de reglas preestablecidas. Por otro lado, parte de la asunción de que “no es el individuo quien debe adaptarse a las instituciones existentes, sino que las instituciones deben cambiar para facilitar a los individuos la prosecución de sus intereses con mayor efectividad” (Roth 2014, 96).

El neoinstitucionalismo histórico por su parte analiza el Estado “como un sistema complejo que estructura los resultados y la naturaleza de los conflictos colectivos” (Fontaine, 2015, 103). El Estado aparece como algo dado y que a la vez estructura los procesos de la política, no es un neutral pero tampoco se encuentra subordinado a los intereses de ciertos grupos como establecían las teorías del pluralismo y el corporativismo; por el contrario, existe una

relación estrecha entre las instituciones y las conductas individuales (Fontaine, 2015, 103). De acuerdo a Roth, este institucionalismo “tiende a percibir el desarrollo institucional como el resultado de una “dependencia del sendero” (path dependence) y de consecuencias imprevistas” (Roth 2014, 98), en donde el cambio institucional se da por la existencia de coyunturas críticas que rompen con la inercia de determinadas prácticas institucionales que persisten en el tiempo (Amaya, 2014, 403).

El neoinstitucionalismo sociológico “hace hincapié en la dimensión normativa de las conductas o su adecuación con las reglas colectivas” (Peters 2003; Lowndes, 2010, citado por Fontaine 2015, 107). Se opone a las explicaciones de las teorías de la elección racional al afirmar que “las preferencias de los individuos son resultado de su interacción con las instituciones, dado que éstas los proveen con un sistema de significados con los cuales construyen su visión de la realidad” (Amaya, 2014, 400). La versión sociológica neoinstitucional hace énfasis en los elementos culturales (instituciones) como factores que delimitan las preferencias de los individuos y de los cuales se espera un comportamiento “adecuado” a las normas establecidas.

Según Roth (2014), este neoinstitucionalismo interesa en la acción pública “en la medida que permite ofrecer soluciones de políticas que se traducen a un rediseño o una modificación de tipo normativo o institucional de las políticas” (Roth, 2014, 99-100). El cambio, desde la perspectiva sociológica del neoinstitucionalismo, se explica en un primer nivel, a través de la competencia entre las organizaciones; en un segundo nivel por imitación (isomorfismo); y en un tercer nivel por “la influencia de grupos y redes de actores, de los actores que dirigen las organizaciones” (Fontaine, 2015, 108). Los cambios institucionales se dan dentro de contextos en donde los actores siguen una lógica de lo adecuado (March y Olsen, 2006, 3), es decir, que adecuan su comportamiento a los marcos cognitivos y normativos existentes que les otorgue mayor legitimidad, apartándose de la lógica consecuencialista de medios y fines. Como se había indicado al inicio de este apartado, el cambio de políticas es una dinámica que responde al cambio institucional dentro del cual los distintos actores se desenvuelven. Powell y DiMaggio hablan de fuentes extrainstitucionales que influyen en el cambio de las instituciones y de que, de acuerdo a Jepperson (1999), la acción colectiva se erige como “un mecanismo causal separado que puede erosionar o eliminar las instituciones (aunque la forma y el objeto mismos de tal acción puedan estar institucionalizados)” (Powell y DiMaggio, 1999, 70). Este argumento da cabida a pensar que la participación de actores no estatales

dentro del proceso de las políticas es una condición para el cambio institucionalizado de la participación ciudadana que deviene en un aumento de los controles democráticos, pero que a su vez dicho cambio de políticas no podría darse por fuera del cambio institucional mismo. El cambio institucional bien puede darse por un cambio de paradigma en la política (Hall, 1992), por un cambio en las coaliciones (Weible y Nohrstedt, 2013), o por cambios en el contexto, los actores, el entorno y las interacciones de estos con las instituciones (Lowndes y Roberts, 2013). Hall (1992, 287) afirma que “cuando los paradigmas de políticas se convierten en objeto de una discusión política abierta, el resultado depende de la capacidad de cada lado para movilizar una coalición electoral suficiente en el ámbito político”. Weible y Nohrstedt (2013, 126), desde el Marco de las Coaliciones Promotoras o ACF – por sus cifras en inglés – establecen que en el proceso de cambio “las políticas y los programas incorporan teorías y suposiciones implícitas que reflejan las creencias traducidas de una o más coaliciones” (Weible y Nohrstedt, 2013, 126).

Para este marco, las políticas cambian cuando se da un cambio en una coalición promotora y sus ideas sobre determinado tema de política logran imponerse en la agenda de los gobiernos. Esta noción del cambio se asemeja a la idea de “paradigma” en Kuhn (1957) en donde se compatibiliza el cambio de paradigmas de políticas al cambio de paradigmas científicos (Hall, 1992). En otras palabras, “los problemas políticos que provocan una pérdida de referentes e instrumentos son el equivalente a las fases de crisis, anomalía o perturbación del paradigma, al origen de las revoluciones científicas” (Fontaine, 2015, 118).

Por su consideración del contexto, las ideas, los intereses, las instituciones y las distintas interacciones que devienen de todos estos elementos, la presente investigación privilegia el marco analítico del diseño de políticas para analizar cómo la adopción de objetivos de participación en las políticas públicas se traduce en un cambio – incremento – de los controles democráticos en la política de agua y saneamiento. Este marco de análisis “ha producido muchas teorías diferentes del proceso de políticas y diferentes modelos de causalidad, evaluación, instrumentación e intervención” (Peters, 2018, en Fontaine, 2020, 1). En el siguiente apartado, se desarrollarán los principales supuestos y elementos de análisis del marco del diseño de políticas y su pertinencia para el desarrollo del presente estudio de investigación.

2.2. El diseño de políticas públicas

Tradicionalmente el proceso de la política pública, esto es, el camino por el cual la puesta en agenda de determinados objetivos concluye en un resultado de política tendiente a cambiar una situación inicial, ha sido analizado y descrito como un ciclo en las teorías de proceso de políticas públicas (Laswell, 1959; Jones, 1970). El proceso de formación de las políticas como un ciclo tuvo una vigencia robusta entre las décadas de 1950-1980 y observaba la política pública como un proceso lineal en donde la puesta en agenda producía de manera automática la formulación de una política, esta a su vez generaba un proceso de implementación de la misma que resultaba finalmente en una evaluación de todo el proceso (Laswell 1992). Esta perspectiva ha sido útil por su heurística, no obstante, no se corresponde con la realidad de las políticas públicas y con el proceso en el cual estas se circunscriben.

Resulta oportuno definir qué es un marco analítico y en qué se diferencia con una teoría o “marco teórico”; término muy difundido, pero a menudo confuso en la investigación. “Los marcos analíticos son un medio para ayudar a comprender las complejidades, ambigüedades y fuerzas impulsoras de fenómenos multifacéticos como el diseño de políticas” (Howlett et al. 2015, citado por Hernández 2019, 67). No son teorías, ya que no constituyen una lente de análisis para representarse el mundo de la mejor manera posible, sino que permiten categorizar y explicar los fenómenos adecuadamente (Hernández, 2019). El marco analítico del ciclo de las políticas de Laswell entró en crisis en la década de 1980, puesto que al igual que las revoluciones científicas o paradigmáticas que Thomas Kuhn (1962) describió en su momento, los marcos de análisis de las políticas públicas son renovados, retomados, desechados, o superados constantemente.

El marco analítico seleccionado para la investigación relativa la participación ciudadana y los controles democráticos en la política de agua y saneamiento es el marco de diseño de políticas. Este es un marco que difiere del tradicional ciclo de las políticas de Laswell (1959) y Jones (1970) en el sentido de que analiza el fenómeno de las políticas públicas desde una visión holística, a la vez que no mecánica. Desde la perspectiva del diseño, la caja negra del proceso de las políticas es abierta y se busca identificar cuál es el mecanismo causal por el cual un detonante produce un determinado resultado de política. Así, el diseño de política reformula “las relaciones causales entre una política, sus actores y contexto en términos de idoneidad cuando se trata de las interacciones e interacciones entre el gobierno, la sociedad y el mercado” (Pierre y Peters 2010, citado por Peters y Fontaine 2020).

El diseño de políticas es un aporte al tratamiento del problema de investigación establecido porque permite observar el proceso de la política pública en sus múltiples dimensiones reales sin caer en el modelo ideal del ciclo de las políticas que muchas veces no se corresponde con la realidad del proceso. A diferencia de otros marcos derivados del ciclo de políticas como el Marco de las Coaliciones Promotoras, el Marco de las Corrientes Múltiples, o el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, el diseño de políticas parte de un razonamiento más holístico de las políticas, dado que no se fija en una sola etapa del proceso, sino que analiza con detenimiento las distintas interacciones que se dan entre las instituciones, las ideas y el contexto en el cual se formulan e implementan las políticas públicas.

La necesidad y la pertinencia del diseño de políticas no se corresponden únicamente con una exigencia académica, sino que además atañen a una preocupación práctica por diseñar mejores políticas para la sociedad. Como señala Peters (2019) “la necesidad de incorporar la experticia de manera más efectiva en la formulación de políticas también puede requerir una integración más general de la política, las instituciones y el diseño” (Peters, 2019, 7). La prioridad otorgada a este marco analítico se corresponde con su utilidad académica para la investigación, así como para con su tarea política de mejorar la efectividad de las políticas públicas.

El marco que aquí se utiliza se articula en cuatro dimensiones o elementos que permiten un abordaje sistemático de las políticas. Estos elementos remiten a “una comprensión de la causalidad; comprensión de los instrumentos disponibles para abordar el problema; y una comprensión explícita de los valores por los cuales los resultados de la política deben ser evaluados; y, finalmente, un plan de intervención” (Peters, 2018, 21). La comprensión de la causalidad de los problemas o “framing” compete a la forma en la cual estos son definidos para ser tratados posteriormente. Su análisis “ayuda a la comprensión de las causas de esos problemas, así como de las dinámicas a través de las cuales emergen” (Hernández, 2019, 69). La instrumentación o selección de instrumentos por su parte, se corresponde con el intento de los gobiernos de “encontrar un algoritmo que pueda asignar un conjunto de instrumentos de políticas a una serie de problemas y encontrar soluciones óptimas para el problema” (Peters, 2018, 22). Sin embargo, este intento carece de una base teórica sólida puesto que “la selección de instrumentos no es un ejercicio mecánico de ajustar problemas claros con soluciones bien definidas, sino un proceso intelectual de comprensión de una realidad compleja y el intento de trabajar en ella para mejorarla” (Hernández, 2019, 75). La evaluación se constituye en el

tercer elemento del diseño de políticas en donde, más allá de buscarse evaluaciones experimentales para detectar regularidades (Fontaine, 2020), se pretende que “los diseñadores de políticas sean más explícitos acerca de los valores que ellos buscan lograr a través de la política diseñada” (Peters, 2018, 22). Finalmente, la intervención alude a la implementación de la política a través de las instituciones que operan dentro de un contexto determinado (Hernández, 2019, 78).

Las cuatro dimensiones del diseño previamente descritas (causalidad, instrumentación, evaluación e intervención) son concebidas y tratadas de modo diferente de acuerdo a las distintas perspectivas o alternativas del diseño. Resulta que desde sus inicios, este marco analítico no se conformó en un solo cuerpo teórico, sino que por el contrario, se escindió en cuatro propuestas teóricas con distintas interpretaciones de la causalidad, la instrumentación, la evaluación y la intervención (Rodrigues, 2019, 19-20). Estas cuatro propuestas teóricas del diseño de políticas son: el modelo de instrumentación, de institucionalización, de interpretación y de emancipación (Fontaine et al. 2020, 20-21). Cada una de estas propuestas teóricas del diseño, son clasificadas por Fontaine (2020) “de acuerdo con las metodologías en las que se basan” (Fontaine, 2020, 2; Jackson, 2016).

Así, el diseño de políticas del modelo instrumental se corresponde con una metodología neopositivista que “procede mediante el análisis contrafactual de datos observables, que finalmente se integran en modelos predictivos” (Fontaine, 2020, 4). La propuesta teórica instrumental del diseño es propietaria de “una óptica de diseño despolitizada, centrada en el gobierno, fundada en la confianza en su disposición y capacidad de producir soluciones” (Rodrigues, 2019, 31-32). En contraparte al modelo instrumental, el modelo de emancipación, de corte metodológico reflexivista (Jackson, 2016), se base en narrativas críticas que procuran un diseño reflexivo y deliberativo de las políticas (Fontaine, 2020, 7). El modelo de interpretación (analicista) por su parte concibe a las políticas como “mecanismos de acción pública que integran determinadas construcciones sociales del problema, el conocimiento y los destinatarios, de acuerdo con las cuales asignan de manera vinculante valores y cargas (Schneider e Ingram, 1997:2)” (Rodrigues, 2019, 28). En este modelo, las interpretaciones, percepciones y representaciones de los actores son determinantes para explicar los resultados de políticas.

Finalmente, el modelo de institucionalización parte de un diseño realista de las políticas, es decir, que tienen por objeto la construcción de teorías de rango medio, así como la dilucidación de los poderes causales que conectan causas con resultados (Fontaine, 2020, 8). Al perseguir una lógica institucional, este modelo “ofrece guías para articular valores, modelos de causalidad y estrategias de selección de instrumentos con el fin de producir mejores decisiones (Linder y Peters, 1987:468; 1988:743)” (Rodrigues, 2019, 22-23). Por todo lo mencionado, en el presente trabajo se privilegia el modelo de institucionalización del diseño realista de políticas.

Tanto por su consideración del contexto, su concepción de los instrumentos como instituciones (Fontaine, 2020), la lógica causal detrás de los procesos de políticas (causalidad como necesidad), y la importancia dada a las instituciones, el marco del diseño provee de respuestas adecuadas a la pregunta de investigación planteada. La operacionalización del presente marco de análisis se va a realizar a través de la taxonomía NATO (Hood, 1986; Hood y Margetts, 2007), el cual se basa en los instrumentos de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización para observar empíricamente el proceso de las políticas públicas. Brevemente, los instrumentos de nodalidad se refieren a la información o la publicidad, los de autoridad remiten a las leyes y regulaciones de una política, los instrumentos de tesoro se relacionan con las capacidades económicas y fiscales para llevar a cabo las políticas, y por último los instrumentos de organización conciernen a las capacidades administrativas para proveer bienes y servicios (Howlett, 2011, 54-55).

La hipótesis planteada al inicio del presente trabajo está pensada en clave de mecanismo causal; es decir, que se busca identificar el proceso por el cual la participación ciudadana mejora los controles democráticos en un determinado sector de políticas. Para lograr este objetivo, la hipótesis teórica va a adaptarse al modelo de mecanismo causal propuesto por Fontaine et al. (2020), en el cual “el establecimiento de la agenda (T) desencadena un mecanismo causal de tres partes (A, B, C) que produce un resultado de política (O)” (Fontaine et al. 2020, 63). A nivel del marco del diseño de políticas, un mecanismo causal se caracteriza por tres niveles: teórico, operacional e hipotético (Fontaine et al. 2020, 64). En la siguiente tabla se muestra el mecanismo causal de la hipótesis de investigación.

Tabla 1. Mecanismo causal

Teorización	Detonante (D)	Entidad A	Entidad B	Entidad C	Resultado (R)
	Puesta en agenda	Formulación de política	Coordinación intersectorial	Interacciones políticas	Resultado de política
Operacionalización	Nuevos objetivos de política	Cambio en la política sectorial	Cambio en la coordinación intersectorial	Actores influyen en el estilo de implementación	Aumento de los controles democráticos
Hipótesis principal	Gobierno adopta objetivos de participación en sus políticas públicas.	Gobierno formula una política de agua y saneamiento que promueve la participación ciudadana.	Gobierno reforma la coordinación de la política de agua y saneamiento con otras políticas sectoriales con el fin de incorporar la participación ciudadana.	Gobierno adopta un estilo participativo e incluyente en sus interacciones con actores no estatales y gobiernos locales.	Aumentan los controles democráticos en el sector de agua y saneamiento.
Hipótesis alternativa	Gobierno no adopta objetivos de participación en sus políticas públicas.	Gobierno no formula una política de agua y saneamiento que promueve la participación ciudadana.	Gobierno no reforma la coordinación de la política de agua y saneamiento con otras políticas sectoriales con el fin de incorporar la participación ciudadana.	Gobierno no adopta un estilo participativo e incluyente en sus interacciones con actores no estatales y gobiernos locales.	No aumentan los controles democráticos en el sector de agua y saneamiento.

Fuente: Fontaine et al. (2020).

La hipótesis principal reza de la siguiente manera: la adopción de objetivos de participación ciudadana en el sector del agua y saneamiento conlleva a la formulación de una política pública participativa, esto deviene en un cambio de coordinación intersectorial en donde la política de agua y saneamiento se coordina con otros sectores de políticas, que produce cambios en las interacciones entre actores estatales y no estatales, así como entre gobierno nacional y gobiernos locales, a través de un estilo de implementación participativo e incluyente, que da como resultado un mejoramiento de los controles democráticos en el sector del agua y saneamiento. También se contempla una hipótesis alternativa, en caso de que el mecanismo causal, o una parte de él, no se cumplan en su contraparte empírica.

La operacionalización de esta hipótesis teórica se realizará utilizando el enfoque realista del diseño por la consideración de las fuerzas causales que intervienen en el proceso por el cual un detonante produce un resultado de política (Fontaine et al. 2020). Dicha operacionalización se realizará a partir del análisis de los instrumentos como observaciones empíricas esperadas (OEE) para la comprobación/invalidación de la hipótesis. De acuerdo a Fontaine et al. (2020), “una vez que se ha incorporado y puesto en funcionamiento un mecanismo teórico causal de diseño de políticas, podemos proceder a definir las observaciones empíricas esperadas que buscaremos si la hipótesis se mantiene” (Fontaine et al. 2020, 64). Dichas “observaciones empíricas esperadas” (OEE) se presentan en el siguiente cuadro adaptado de Fontaine et al. (2020), donde se muestra la evidencia empírica a encontrar.

Tabla 2. Observaciones empíricas esperadas

	Detonante T	Entidad A	Entidad B	Entidad C	Resultado O	
Teorización	Puesta en agenda	Formulación de políticas	Coordinación intersectorial	Interacciones políticas	Resultado de política	
Operación	Nuevos objetivos de política	Cambio en la política sectorial	Cambio en la coordinación intersectorial	Actores influyen en el estilo de implementación	Aumento de los controles democráticos	
Observaciones Empíricas Esperadas	Notabilidad	El gobierno declara explícitamente la adopción de objetivos de participación en su programa de gobierno.	El gobierno modifica la política de aguas para crear un sistema integral y participativo de información hídrica.	El gobierno modifica el sistema de información intersectorial de la política de agua y saneamiento.	El gobierno socializa e intercambia información de la política de agua y saneamiento con actores no estatales y gobiernos locales.	Incrementa el acceso a la información hídrica del país.
	Autoregulación	El gobierno manifiesta su voluntad de regular la participación en sus políticas públicas.	El gobierno emprende una reforma legal que introduce la participación ciudadana en la política de agua y saneamiento.	El gobierno cambia la regulación intersectorial en la administración pública para implementar la política de aguas.	El gobierno emprende un nuevo proceso legislativo que favorece la participación de los actores no estatales y gobiernos locales en la política de agua y saneamiento.	Aumenta el respeto al debido proceso desde los actores estatales a las demandas ciudadanas en materia de agua y saneamiento.
	Recursos	El gobierno incorpora la participación	El gobierno incluye la participación	El gobierno asigna recursos	El gobierno entrega recursos e	Mejora la información de las

		ciudadana en la gestión económica de sus políticas sectoriales.	ciudadana como un objetivo en el presupuesto destinado a la política de aguas.	financieros a las instituciones públicas para la ampliación de los servicios de agua y saneamiento.	incentivos a la ciudadanía y gobiernos locales para la gestión integrada del agua y saneamiento.	asignaciones presupuestarias y en las finanzas de la política de agua y saneamiento.
Organización	El gobierno avizora crear nuevas agencias y fortalecer la administración pública para la implementación de la participación en la política de agua y saneamiento.	El gobierno dispone a las instituciones y entidades gubernamentales encargadas de la política de aguas la implementación de la participación ciudadana en el sector.	El gobierno recompone la administración intersectorial con el objetivo de implementar una política de aguas participativa.	El gobierno coordina la gestión del agua con los gobiernos subnacionales, instancias locales y ciudadanía en general para lograr una gobernanza de los recursos hídricos.	Se afianzan los dispositivos y procedimientos que permiten a agencias autónomas al Estado regular y supervisar la política de aguas.	

Fuente: Fontaine et al. (2020, 64, 66).

En el presente trabajo se busca analizar la relación causal existente entre la adopción de objetivos de participación ciudadana y el aumento de los controles democráticos en el sector de agua y saneamiento. Se pretende por ello, identificar teóricamente el proceso causal mediante el cual un detonante está conectado a un resultado. Todo esto conduce al buen uso de una metodología y de sus distintos métodos para poder dar cuenta de dicha relación causal. En el siguiente apartado, se presentan las cuestiones metodológicas que comprenden: el protocolo de investigación basado en el enfoque realista del diseño de políticas, la reconstitución de procesos, el uso de formalización bayesiana y el desarrollo de tests empíricos (Fontaine, 2020).

3. Métodos de investigación

La explicación a la relación causal existente entre la adopción de objetivos de participación ciudadana y el aumento de los controles democráticos en el sector de agua y saneamiento se realizará sobre la base del mecanismo causal teórico propuesto en la sección anterior. Para ello se recurrirá al método de reconstitución de procesos, ya que este permite abrir la caja negra del diseño de la política e identificar los elementos que intervienen en el mismo. Cabe destacar que el uso de la lógica bayesiana, el análisis de congruencia y el QCA constituyen la base metodológica del presente diseño de investigación. A continuación se presenta el

protocolo de investigación a seguir basado en los trabajos de Fontaine (2019; 2020), y Fontaine et al. (2020).

3.1. Protocolo de investigación basado en el enfoque realista del marco del diseño

Fontaine (2019; 2020), y Fontaine et al. (2020), proponen un protocolo de investigación a partir del marco del diseño de políticas en su versión realista. Dicho protocolo permitirá conducir de manera parsimoniosa y ordenada a la presente investigación, pues parte de una concepción realista de la causalidad y observa a los instrumentos de política como instituciones (Fontaine et al. 2020). Se divide en cinco pasos que se describe a continuación: 1) teorización del mecanismo causal, 2) diseño de tests empíricos, 3) selección de casos, 4) análisis de congruencia, y 5) reconstitución de procesos (Fontaine, 2019).

El primer paso “teorización del mecanismo causal” parte de una asunción que el/la investigador/a posee, es decir, que se cree “(con un cierto grado de confianza) que un evento desencadenó un proceso que conllevó a un resultado, pero no sabemos por qué” (Fontaine, 2019, 131). En el caso que atañe a la presente investigación, se presume con base en la evidencia y revisión literaria, que la participación ciudadana desencadena un proceso causal que lleva al aumento de los controles democráticos. Dentro de la operacionalización del mecanismo causal conviene observar la manera en la cual el contexto, la puesta en agenda, formulación e implementación interactúan entre sí (Fontaine, 2020).

El segundo paso corresponde al “diseño de tests o pruebas empíricas”. En esta etapa, las observaciones empíricas esperadas como los instrumentos NATO (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) permitirán validar o anular la hipótesis principal a través de distintas pruebas (paja en el viento, pistola humeante, prueba de aro y doblemente decisiva) (Fontaine et al. 2020, 74). Fontaine recuerda que “una observación empírica esperada se refiere a qué tipo de evidencia se necesita para confirmar la hipótesis (h), de modo que el resultado sería desconfirmante si no se encuentra evidencia de h, o si se encuentra evidencia de $\neg h$ ” (Fontaine, 2020, 15). La observancia de los instrumentos (Hood, 1986) resulta clave en esta segunda etapa de la investigación, así como el tratamiento con pruebas de aro por su alta certeza y baja singularidad (Fontaine et al. 2020).

El tercer paso “consiste en seleccionar casos basados en la tipología de casos típicos, desviados, irrelevantes e inconsistentes” (Fontaine et al. 2020, 76). El objetivo aquí es el de

vincular la presencia o ausencia de un detonante con un resultado (Fontaine, 2019, 135). Para ello se recurre a la combinación de QCA (análisis cualitativo comparado) con reconstitución de procesos (Schneider y Rohlfing, 2013, 2016; en Fontaine, 2020). Para efectos de detectar tanto la presencia del detonante como del resultado, se puede recurrir a indicadores globales, literatura especializada, o a la elaboración de una tabla de verdad en donde se colocan algunos atributos al detonante y al resultado con su respectiva codificación (Fontaine, 2019, 135). Es necesario subrayar que, a través de la selección de casos, se otorga más robustez a al(los) caso(s) que finalmente será(n) seleccionado(s).

Siguiendo a Schneider y Rohlfing (2013), Fontaine plantea que:

Un caso típico se define por la presencia tanto del desencadenante como del resultado ($T * O$); un caso desviado es positivo en el desencadenante pero negativo en el resultado ($T * \neg O$); un caso individualmente irrelevante es aquel en el que ni el desencadenante ni el resultado están presentes ($\neg T * \neg O$); y un caso inconsistente es aquel en el que el resultado está presente pero no el desencadenante ($\neg T * O$) (Fontaine 2020, 18).

El cuarto paso es un análisis de congruencia, cuyo objetivo consiste en “evaluar los resultados positivos o negativos de las pruebas empíricas diseñadas en el paso 3, para cada entidad del mecanismo causal, más el desencadenante y el resultado del proceso” (Fontaine et al. 2020, 76). Busca por una parte (des)confirmar o construir una teoría del mecanismo causal planteado consolidando o replanteando la hipótesis principal, a la vez que “se busca identificar el punto de ruptura o de desvío y los factores contextuales que expliquen cuándo D no cause R” (Fontaine, 2019, 137). El análisis de congruencia no equivale a la reconstitución de procesos ya que no estudia a profundidad los casos, sino que los aborda de manera superficial. Para ello se suele revisar fuentes secundarias.

El quinto y último paso se trata de un estudio en profundidad a través de la reconstitución de procesos. Para ello se recopilará un conjunto de evidencia basada en los instrumentos de política del Estado con fin de confirmar o refutar la hipótesis principal (Fontaine et al. 2020, 76). Si se confirma la teoría con los casos típico y desviado, las conclusiones serán fuertes. Caso contrario, se debe revisar la teoría y empezar de nuevo la investigación. Con el objetivo de recolectar evidencias de una forma transparente, es necesario relacionar “cada parte del

proceso teórico con los datos recolectados, sus fuentes correspondientes y los resultados de los tests” (Fontaine, 2019, 138).

3.2. La reconstitución de procesos

En el presente trabajo de investigación, se va a utilizar el método de reconstitución de procesos porque se busca comprobar la hipótesis teórica planteada a partir de un razonamiento deductivo que vincule causas con resultados. Beach y Pedersen nos dicen al respecto que “cuando la causalidad se entiende en términos de mecanismos, los diseños más apropiados para investigar esto implican rastrear estos procesos utilizando métodos dentro del caso como congruencia o reconstitución de procesos” (Beach y Pedersen, 2016, 16).

En este sentido, el método de la reconstitución de procesos resulta adecuado y pertinente para el estudio del mecanismo por el cual la participación ciudadana aumenta los controles democráticos a través de unas entidades que producen ciertas actividades, y que en conjunción, posibilitan la transmisión de fuerzas causales (Beach y Pedersen, 2013, 29). Esto es así debido a que el foco de atención de la investigación se coloca en el proceso causal hipotetizado, y no en unas causas aisladas de sus resultados. Beach y Pedersen (2019) afirman que “los mecanismos no son causas, sino procesos causales que se desencadenan por causas y que los vinculan con los resultados en una relación productiva” (Beach y Pedersen, 2019, 3). El estudio de dichos mecanismos constituye un paso importante para estudiar las relaciones causales entre dos fenómenos determinados (Beach y Pedersen, 2013, 1).

Existe cierta confusión en la definición de reconstitución de procesos como un método de investigación único en la literatura. Esto debido a la poca claridad en cuanto a su definición conceptual y el uso que debería dársele. Beach y Pedersen (2013, 3) aseguran que esta confusión puede aclararse distinguiéndose entre las distintas variantes de la reconstitución de procesos: prueba de teoría, construcción de teoría y explicación de resultado. Según los autores, es importante diferenciar entre cada una de las características y procedimientos de estas variantes pues “los tres difieren en varias dimensiones, incluyendo si están centrados en la teoría o en el caso, los tipos de inferencias que se hacen, cómo entienden los mecanismos causales y si pueden anidarse en diseños de métodos mixtos y cómo” (p. 3).

Con todo, una definición de reconstitución de procesos sobresaliente es que es un método que “busca hacer inferencias dentro del caso sobre la presencia / ausencia de mecanismos causales

en estudios de casos únicos” (Beach y Pedersen, 2013, 4). Bennett y Checkel (2015, 7) lo definen como “el análisis de evidencia sobre procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso con el propósito de desarrollar o probar hipótesis sobre los mecanismos causales que podrían explicar causalmente el caso”. Bajo esta definición, superan la concepción neopositivista presente en la definición anterior de George y Bennett (2005, 6), cuando se referían a la reconstitución de procesos como el proceso causal por el cual una “variable independiente” o causa, se conecta con una “variable dependiente” o resultado (Bennett y Checkel, 2015, 6). Esta distinción supone un problema puesto que, la teorización de un mecanismo causal en clave de “disparador” y “resultado” y no variables intervinientes resulta más precisa ya que puede referirse a un proceso único o reiterativo (Fontaine et al. 2020, 59).

De acuerdo a Fontaine et al. (2020, 58) en su versión realista, la reconstitución de procesos tiene un propósito doble, ya que “consiste en la identificación de las entidades que componen un mecanismo (la sustancia) y las actividades en las que estas entidades se involucran (el proceso)”. Beach y Pedersen (2019) establecen que existen dos grandes comprensiones de los mecanismos causales, una de corte minimalista y otra como sistema. El primero constituye una simplificación del segundo, o si se quiere un paso previo. Así “en una comprensión de sistemas, los elementos centrales de un mecanismo causal se desempaquetan teóricamente y se estudian empíricamente en forma de los rastros que dejan las actividades asociadas con cada parte del proceso” (Beach y Pedersen, 2019, 3).

Cuando se investiga a través de la reconstitución de procesos, es imposible partir de la nada o de asunciones intuitivas. Normalmente se sabe o se cree, con un alto grado de certeza empírica o teórica, que una cosa guarda relación con la otra, y lo que se hace es identificar esa relación a través de la búsqueda de “evidencia observacional dejada por las actividades asociadas con los mecanismos o sus partes (Illari, 2011; Russo y Williamson, 2007, citado por Beach y Pedersen 2019, 4).

Relacionando lo dicho hasta ahora con la hipótesis de investigación, se argumenta lo siguiente. En primer lugar, el detonante “adopción de objetivos de participación” debería evidenciarse a través de la manifestación de un discurso público en donde las autoridades políticas expresan su interés en la participación de los actores no estatales. En segundo lugar, la entidad conocida como “formulación de políticas participativas” encontraría su contraparte

empírica en una ley o un programa que haga explícito el objetivo de la participación ciudadana. Sucesivamente, las entidades “coordinación intersectorial” y “interacciones políticas” hallarían su evidencia observacional en acuerdos interinstitucionales y la creación de instancias de participación, respectivamente. Finalmente el incremento de los controles democráticos podría verse reflejado en, por ejemplo: un mejor acceso a la información y rendición de cuentas.

Beach y Pedersen plantean que existen tres variantes de reconstitución de procesos, y son las siguientes: *theory-testing* o comprobación de teorías, *theory-building and theoretical-revision* o construcción de teorías y revisión teórica, y *explaining-outcome process tracing* o explicación de resultados (Beach y Pedersen, 2019, 10). Una de las críticas que se le ha hecho al método de la reconstitución de procesos, y en particular a algunos de sus principales autores (Beach y Pedersen; Bennett y Checkel; entre otros), es su división entre una reconstitución de procesos inductivo que da preferencia a la variante *theory-building*, y una reconstitución de procesos deductivo que privilegia la comprobación de hipótesis o *theory-testing* (Bril-Mascarenhas et al. 2017, 664). Los autores aquí referidos sostienen que “todo *process tracing* se compone de elementos fundamentales que son la entrada y los posteriores distintos momentos. Tanto la entrada —el inicio del proceso de investigación— como los momentos —las distintas etapas de su desarrollo— pueden ser inductivos o deductivos” (Bril-Mascarenhas et al. 2017, 664).

Cada una de estas variantes de reconstitución de procesos es realizada tanto en su dimensión minimalista como de sistemas. En el presente trabajo, se ha propuesto trabajar desde una dimensión sistémica, pues esta visión permite identificar el proceso causal por el cual están vinculadas las distintas partes del mecanismo causal (Beach y Pedersen, 2016). Así, en la reconstitución de procesos de prueba de teorías minimalista, el objetivo es buscar evidencia diagnóstica o mecanicista sin identificar el mecanismo causal en detalle. Según los autores “en esta situación, primero queremos saber si existe un vínculo causal; si es así, entonces queremos determinar qué mecanismo vincula una causa (o conjunto de causas) y un resultado” (Beach y Pedersen, 2019, 247). La reconstitución de procesos minimalista puede ser más (grupos de pruebas empíricas) o menos (pruebas empíricas singulares) sofisticado y riguroso. Ello dependerá de la profundidad de análisis de investigador y del tipo de pruebas que utilice para comprobar los distintos mecanismos de su hipótesis (Beach y Pedersen, 2019, 247-248).

La prueba de teoría realiza un análisis teórico de tipo deductivo, es decir que “la entrada por la deducción comienza por la (re)construcción y la prueba de las hipótesis, lo cual supone que estas preexisten al proyecto de investigación” (Bril-Mascarenhas et al. 2017, 665). La segunda variante de la reconstitución de procesos, esta es, construcción de teoría y revisión teórica, desarrolla teorías de los mecanismos causales antes que comprobarlas. Así,

(...) la reconstitución de procesos de construcción de teorías está dirigido a desarrollar teorías de mecanismos, mientras que la reconstitución del proceso de revisión teórica se centra más en comprender por qué los mecanismos no funcionaron como se esperaba en casos desviados y utilizar esta información para comprender mejor las condiciones requeridas para que el mecanismo funcione (Beach y Pedersen, 2019, 10).

Esta variante de reconstitución de procesos comienza con el análisis de material empírico y un análisis estructurado en donde los investigadores construyen mecanismos hipotéticos plausibles para generalizar la presencia de un vínculo entre una causa y un resultado (Beach y Pedersen, 2019, 11). Finalmente, la tercera variante de la reconstitución de procesos consiste en “una estrategia de investigación iterativa que tiene como objetivo rastrear los mecanismos causales para producir una explicación integral de un resultado histórico particular” (Beach y Pedersen, 2019, 11). La reconstitución de procesos de explicación de resultados utiliza dos puntos de partida que son: la teoría y los hallazgos. El aspecto teórico guarda similitud con la variante prueba de teoría, mientras que la dimensión empírica se relaciona con la variante construcción de teoría en el sentido de que construye “un nuevo mecanismo que pueda explicar los elementos del resultado que no se contabilizaron usando el primer mecanismo, siguiendo los pasos discutidos en la construcción de la teoría” (Beach y Pedersen, 2019, 12). Bril-Mascarenhas et al. (2017) critican esta división de la reconstitución de procesos en sus distintas variantes (comprobación, construcción teórica y explicación de resultados) las cuales se corresponden con determinadas entradas inductivas o deductivas. Estos autores sugieren que “la práctica de toda reconstitución de proceso conduce, después de la iteración de etapas inductivas y deductivas que fortalecen las hipótesis, a un mismo resultado: una narrativa causal plausible y persuasiva” (Bril-Mascarenhas et al. 2017, 680); por tanto la división entre variantes y entradas analíticas se vuelve innecesaria.

Por la naturaleza de la pregunta de investigación y la hipótesis establecidas, en el presente trabajo se privilegia la reconstitución de procesos de comprobación de teoría. Basándose en la

literatura existente sobre la participación ciudadana y los controles democráticos, así como en la investigación empírica, se va a realizar una reconstrucción de procesos para conocer cómo, causalmente, en el mecanismo causal hipotetizado se vinculan el detonante de la participación y el resultado del aumento de controles democráticos. Esta variante de la reconstrucción de procesos de procesos será de utilidad para abrir la caja negra del proceso causal, y poder así detectar las huellas o rastros empíricos que van dejando atrás las distintas entidades del mecanismo hipotetizado (Beach y Pedersen, 2019).

3.3. Formalización bayesiana

Para efectos de validar las afirmaciones en evidencias, así como la existencia del mecanismo causal teorizado, Fontaine et al. (2020) proponen hacer uso de la formalización bayesiana que permite realizar inferencias causales sobre el caso en cuestión, a la vez que confirmar (o no) la hipótesis teórica. Para comprobar dicha hipótesis, es necesario maximizar el poder inferencial de las pruebas empíricas, pues “cuanto más fuerte sea la prueba, más podremos actualizar nuestro grado de confianza en la presencia / ausencia de las partes del mecanismo hipotético” (Beach y Pedersen, 2013, 96). Cada evidencia que sea recolectada debe gozar de un valor probatorio, suficiente para probar la parte del mecanismo en cuestión; en otras palabras, que no sea una evidencia sacada del vacío. Por tanto, las pruebas empíricas deben diseñarse de tal modo que “capturen los rastros de la transmisión de las fuerzas causales a través del mecanismo causal teorizado” (Beach y Pedersen, 2013, 101). Los grados de certeza y exclusividad resultan fundamentales ya que proveen luces sobre la probabilidad de encontrar evidencia dada la hipótesis principal: $p(e|h)$, así como la probabilidad de encontrar evidencia dada la hipótesis alternativa: $p(e|\neg h)$, respectivamente (Fontaine et al. 2020, 67). Toda investigación rigurosa basada en la reconstrucción de procesos debe partir de una confianza previa $p(h)$, la cual se basa en un conocimiento previo que respalda la hipótesis. Para confirmarla, se necesita información real que la respalde, así como un análisis contrafactual que avale que la evidencia recolectada es cierta o falsa (Bennett, 2015). El valor asignado a la confianza previa o “ $p(h)$ ” es del 50% (0.5), haciendo referencia a cuando se lanza una moneda (50% cara, 50% cruz). Esto da cabida a encontrar la confianza posterior dada la evidencia $p(h|e)$, lo que permite confirmar o rechazar la evidencia empírica esperada. Las pruebas para un resultado positivo son: $p(h|e) = p(h)p(e|h) / [p(h)p(e|h) + p(\neg h)p(e|\neg h)]$; mientras que para un resultado negativo son: $p(h|\neg e) = p(h)p(\neg e|h) / [p(h)p(\neg e|h) + p(\neg h)p(\neg e|\neg h)]$ ” (Fontaine et al. 2020, 68).

El proceso por el cual se detectan huellas dactilares o evidencias implica realizar ciertas predicciones sobre la evidencia que se pretende recoger; todo esto con el fin de comprobar si el mecanismo causal hipotetizado, o una parte de este, existe realmente (Beach y Pedersen, 2013, 100). Las evidencias a utilizarse para confirmar rechazar la hipótesis principal provendrán exclusivamente del análisis de los instrumentos (Fontaine et al. 2020), ya que estos portan consigo huellas dejadas a lo largo del proceso de una política. A su vez, “las entidades que entran en actividad para producir un resultado de política pueden ser observables empíricamente a través de la combinación de políticas” (Fontaine et al. 2020, 65).

3.4. Diseño de tests empíricos

El diseño de test empíricos permite a los investigadores establecer una causalidad a partir de reconstitución de las huellas que las manifestaciones empíricas van dejando a su paso. Observar estas huellas no necesariamente se convierte en evidencia empírica que pueda comprobar o rechazar una hipótesis, por lo que, para que estas cuenten como tal, estas deben ser evaluadas a partir del conocimiento del contexto de cada caso específico (Beach y Pedersen, 2013, 99). A partir de los criterios de suficiencia y necesidad, Beach y Pedersen (2013), basándose en Van Evera (1997) establecen que existen cuatro tipos de pruebas empíricas, atravesadas por dos dimensiones: certeza y exclusividad que permiten operacionalizar el mecanismo causal hipotetizado.

Como se había indicado con anterioridad, un tipo de prueba empírica que goce de un alto de certeza y exclusividad permite “actualizar nuestra confianza en la validez de h cuando encontramos e y cuando e no se encuentra ($\sim e$)” (Beach y Pedersen, 2013, 101); “ e ” se refiere a la evidencia. Volviendo a Van Evera (1997), los cuatro tipos de pruebas empíricas clasificadas por este autor son: doblemente decisiva, prueba de aro, paja en el viento, y pistola humeante (Beach y Pedersen, 2013, 102). A continuación se muestra una tabla en donde se siguen los criterios de certeza y exclusividad.

Tabla 3. Tipología de pruebas empíricas

Exclusividad $p(e / \neg h)$	Certeza $p(e / h)$	
	+	
	-	
+	Doblemente decisivo	Pistola humeante
-	Prueba de aro	Paja en el viento

Fuente: Fontaine et al. (2020, 68, basada en Collier, 2011).

La prueba paja en el viento es la más débil dado su bajo nivel de certeza y exclusividad. A su vez contribuyen en lo mínimo a actualizar la confianza en una hipótesis más allá de encontrar o no evidencia. Las pruebas de aro otorgan un alto nivel de certeza pero no son exclusivas ya que reducen nuestra confianza en la hipótesis al no encontrar evidencia. El punto fuerte de estas pruebas es que “en la práctica, las pruebas de aro se utilizan a menudo para excluir hipótesis alternativas” (Beach y Pedersen, 2013, 103), por lo que un aumento de su grado de certeza y su exclusividad, (o sea que la hipótesis “salte a través del aro”) aumenta la fuerza de su prueba. Las pruebas pistola humeante, contrario a las de aro, son exclusivas, pero poseen un nivel bajo (o nulo) de certeza en sus predicciones. Usar este tipo de pruebas “es una estrategia de alto riesgo dado que una razón de probabilidad pequeña generalmente implica evidencia relativamente improbable” (Beach y Pedersen, 2013, 104), lo que dificulta encontrar evidencias.

Por último, las pruebas doblemente decisivas, proveen de certeza y exclusividad a la vez. “Si no se encuentra la evidencia, nuestra confianza en la validez de la hipótesis se reduce; al mismo tiempo, la prueba discrimina fuertemente entre la evidencia que apoya la hipótesis y las alternativas (razón de verosimilitud pequeña)” (Beach y Pedersen, 2013, 104). Este tipo de tests son las más idóneas, pero en el mundo social, donde todo es más complejo, la generación de predicciones exactas es una tarea difícil, por no decir imposible. Se recomienda utilizar pruebas de aro por sobre las demás, ya que priorizarla certeza por sobre la singularidad “nos permite inferir con un grado razonable de certeza que la parte del mecanismo no estaba presente” Beach y Pedersen (2013, 105).

Las pruebas empíricas permiten tanto confirmar o invalidar una hipótesis dada la evidencia o ausencia de esta (Fontaine et al. 2020). Esto significa que, por una parte, cuando $p(h | e) > p(h)$, es decir, que la confianza posterior en la hipótesis dada la evidencia es mayor que la confianza inicial, se confirma la hipótesis; y por otra parte, que cuando $p(h | \neg e) < p(h)$, es decir, que la confianza posterior en la hipótesis dada la ausencia de evidencia es menor que la confianza inicial se desconfirma la hipótesis. A criterio de Fontaine et al. (2020, 68), “los valores no pueden producir un resultado negativo si la prueba es positiva ni resultado positivo si la prueba es negativa”. Las pruebas de aro ofrecen una fortaleza considerable de certeza y exclusividad (Beach y Pedersen, 2013, 102), debido a que “muestran un valor de confirmación más bajo que las pruebas de pistola humeante (0,25 frente a 0,3), pero un valor

de refutación más alto ($-0,38$ frente a $-0,1$)” (Fontaine et al. 2020, 68, 70). En el presente trabajo se van a privilegiar este tipo de pruebas empíricas, pues aumentan la confianza en la teoría cuando se encuentra evidencia, y a su vez, permiten actualizar el nivel de confianza cuando se encuentra evidencia alternativa (Beach y Pedersen, 2013, 106).

La búsqueda de información basada en los instrumentos de política, la consideración del contexto y actores relevantes permitirá crear una narrativa plausible de la investigación y sus resultados. Las fuentes primarias que utiliza esta investigación remiten a los documentos que proveen información sobre los instrumentos de política como normativas y leyes. También se utilizan fuentes secundarias como textos y artículos académicos relacionados con el tema de estudio. En el siguiente capítulo se realiza la selección de casos y un análisis de congruencia que permite justificar la elección de un caso típico idóneo para profundizar en el estudio de la participación ciudadana y los controles democráticos.

Capítulo 2

Selección de casos y análisis de congruencia

En este capítulo se desarrollan dos secciones. La primera refiere a la selección de casos, la cual se llevó a cabo dentro de una población de casos causalmente homogénea como son los países de América Latina y el Caribe (ALC). Si bien existen diferencias en el estado de la institucionalidad de la política y los objetivos de los gobiernos en lo referente a la participación ciudadana, los países de la región comparten características históricas, sociales y culturales comunes. Cabe aclarar que el proceso de selección de casos dentro de una población causalmente homogénea se constituyó en el primer paso para la posterior selección del caso de estudio. La segunda sección consiste en un análisis de congruencia entre cuatro casos típicos (aquellos casos que poseen membresía tanto en el detonante como en el resultado) y dos casos desviados (casos que tienen membresía en el detonante, pero no en el resultado), a fin de observar, de manera comparada, cómo se comportan varios casos en donde la adopción de objetivos de participación da como un resultado una mejora de los controles democráticos (casos típicos), y en donde esta mejora no se produce (casos desviados). A partir del análisis de congruencia, se procedió finalmente a la elección de un caso de estudio típico.

1. Selección de casos

1.1 Membresía en el detonante

Un primer criterio de selección que refleja que los países de la región han adoptado objetivos de participación en sus políticas públicas corresponde a los países de América Latina y el Caribe que se han suscrito a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Esto en función de las diferentes iniciativas de participación, transparencia y colaboración que establece la alianza para sus países miembros en distintos sectores de políticas, entre ellos, el agua y saneamiento. De acuerdo al Informe Global de OGP sobre agua y saneamiento, “mejorar el gobierno abierto produce importantes beneficios para el sector agua, saneamiento e higiene (WASH, por sus siglas en inglés)” (Alianza para el Gobierno Abierto, 2019, 210), resaltando la participación ciudadana como un elemento clave para mejorar la gobernanza en el sector. En la siguiente tabla se muestran los países de la región que son miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto (1) y los que no lo son (0), y el año en el cual se suscribieron.

Tabla 4. Países de América Latina y el Caribe que son miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto

Países	Año de suscripción	D1
Argentina	2012	1
Barbados	-	0
Bolivia	-	0
Brasil	2011	1
Chile	2012	1
Colombia	2011	1
Costa Rica	2012	1
Ecuador	2018	1
El Salvador	2011	1
Guatemala	2011	1
Haití	-	0
Honduras	2011	1
Jamaica	2016	1
México	2011	1
Nicaragua	-	0
Panamá	2012	1
Paraguay	2011	1
Perú	2011	1
República Dominicana	2011	1
Santa Lucía	-	0
Trinidad y Tobago	2013	1
Uruguay	2011	1
Venezuela	-	0

Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo a partir de OGP. 2020

Formar parte de la OGP es un atributo importante y necesario ya que expresa la voluntad de los países de adherirse a los objetivos de transparencia, participación y rendición de cuenta en sus distintos sectores de políticas (Alianza para el Gobierno Abierto, 2019). No obstante, los convenios o compromisos no son vinculantes de por sí, ya que no garantizan que un país esté implementando políticas participativas efectivamente. Para efectos de aumentar la seguridad de que un país cumple con los requisitos de membresía en el detonante, se ha seleccionado un segundo atributo que se relaciona con el nivel de participación en agua y saneamiento urbano asignados a los países de la región, según el reporte: “Análisis y evaluación mundial de saneamiento y agua potable de ONU-Agua (GLAAS, 2017)”. GLAAS es una iniciativa de ONU-Agua implementada por la Organización Mundial de la Salud que provee de información global sobre los distintos acuerdos, el marco institucional y el nivel de participación comunitaria en el sector de agua potable y saneamiento en 74 países del mundo, incluida la región latinoamericana (GLAAS, 2017).

El reporte GLAAS 2017 evalúa algunos criterios relativos a la gestión del agua y saneamiento en distintos países de las regiones del mundo. Dichos criterios son: el manejo financiero y administrativo, el nivel de conservación de los recursos hídricos, el estado de la educación y capacitación en la materia, y el nivel de participación ciudadana en agua potable y saneamiento. Con respecto a este último, cabe señalar que la categorización del nivel de participación ciudadana en la gestión del agua y saneamiento se realiza a partir de la identificación de “procedimientos claramente definidos en leyes o políticas para la participación de los usuarios del servicio y las comunidades en los programas de planificación, y nivel de participación” (GLAAS, 2017, 57) en los subsectores de agua potable, saneamiento, higiene, y planificación y gestión de recursos hídricos tanto a nivel urbano como rural. Para efectos de operacionalizar el segundo atributo del detonante, se tomará en cuenta el nivel de participación en agua potable y saneamiento urbano otorgando el valor de 1 a un nivel de participación alto (1 punto) o moderado (0,5 puntos); y 0 a un nivel de participación bajo (0 puntos) o escaso de acuerdo al reporte GLASS 2017.

Tabla 5. Países de América Latina y el Caribe con nivel de participación alto/moderado y bajo/escaso en los subsectores de agua y saneamiento urbano

Países	Nivel de participación en agua potable y saneamiento urbano	D2
Argentina	0,5	1
Barbados	0	0
Bolivia	0	0
Brasil	0,5	1
Chile	0	0
Colombia	0,5	1
Costa Rica	0	0
Ecuador	1	1
El Salvador	0	0
Guatemala	-	0
Haití	0	0
Honduras	0	0
Jamaica	0	0
México	0	0
Nicaragua	-	0
Panamá	1	1
Paraguay	0,5	1
Perú	0,5	1
República Dominicana	-	0
Santa Lucía	-	0
Trinidad y Tobago	-	0
Uruguay	0,5	1
Venezuela	1	1

Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo a partir de ONU-Agua 2017

1.2 Membresía en el resultado

En cuanto al resultado esperado, se han escogido dos dimensiones amplias de gobernanza de los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI, 2020), estos son: 1) *Voice and accountability* y 2) *Government Effectiveness*, tomando como referencia los años posteriores al reporte GLAAS (2018-2019). Se trata de indicadores súper agregados que no siempre capturan la calidad de *accountability*, así como el desempeño gubernamental en determinados sectores de política, pero resultan suficientemente útiles para efectos de la investigación. Así, el primer indicador (R1) refleja la variación de la percepción de la gobernanza en la participación de los ciudadanos en los asuntos del gobierno, mientras que el segundo (R2) refleja las percepciones sobre la calidad de los servicios públicos que proveen los gobiernos.

En la siguiente tabla se presentan los atributos del detonante (D1 y D2), y del resultado (R1 y R2). Para operacionalizar el detonante, se lo va a definir en función de uno de los indicadores, dando positivo si 1) es miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto, o 2) si posee un nivel de participación alto o moderado de acuerdo al reporte GLAAS (2017). Así, para efectos de asignar membresía en el detonante, cada país debe cumplir con al menos un requisito o atributo (D1 + D2), de los propuestos. Aquellos países que posean ambos atributos (D1 * D2) reflejan los casos en donde la participación ciudadana en el sector de agua y saneamiento es sumamente importante, y constituye un objetivo de política pública trascendental. Por su parte, aquellos en donde se cumple con al menos un requisito, si bien son considerados como positivos en el detonante, constituyen ciertos casos en donde aún hace falta mejorar la participación en el sector. En los casos donde no se cumplan ninguno de los atributos mencionados, la membresía en el detonante va a ser negativa, indicando que en estos casos, no existen esfuerzos, o que son mínimos, en cuanto a la participación en el sector se refiere. En cuanto a la presencia del resultado, los países deben cumplir con los dos atributos en el resultado, reflejando una estimación de la gobernanza fuerte (positiva) en los indicadores *Voice and accountability*, y *Government Effectiveness* (R1 * R2). Aquellos que no cumplan con ambos requisitos, o que solo cumplan con uno, serán considerados como negativos en el resultado.

Tabla 6. Tabla de verdad (QCA) de los países de América Latina con objetivos de participación y resultados de gobernanza en el sector de agua y saneamiento

Países	D: Participación en el sector de agua y saneamiento			R: Aumento de los controles democráticos		
	D1: Miembro de la OGP	D2: Nivel de participación GLAAS*	Membresía en el detonante	R1: Voice and accountability y (WGI)**	R2: Government Effectiveness (WGI)**	Membresía en el resultado
Argentina	1	1	+	1	1	+
Barbados	0	0	-	1	1	+
Bolivia	0	0	-	0	0	-
Brasil	1	1	+	1	0	-
Chile	1	0	+	1	1	+
Colombia	1	1	+	1	1	+
Costa Rica	1	0	+	1	1	+
Ecuador	0 ²	1	+	1	0	-
El Salvador	1	0	+	1	0	-
Guatemala	1	0	+	0	0	-
Haití	0	0	-	0	0	-
Honduras	1	0	+	0	0	-
Jamaica	1	0	+	1	1	+
México	1	0	+	1	1	+
Nicaragua	0	0	-	0	0	-
Panamá	1	1	+	1	1	+
Paraguay	1	1	+	1	0	-
Perú	1	1	+	1	1	+
Rep. Dominicana	1	0	+	1	0	-
Santa Lucía	0	0	-	1	1	+
Trinidad y Tobago	1	0	+	1	1	+
Uruguay	1	1	+	1	1	+
Venezuela	0	1	+	0	0	-

Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo a partir de *ONU-Agua, 2017, y **WGI. 2019

De los 23 países de la región que conforman la población de casos en donde la adopción de objetivos de participación ciudadana mejoró los controles democráticos en el sector de agua y saneamiento, se han obtenido 10 casos típicos, 8 desviados, 2 inconsistentes, y 3 individualmente irrelevantes. La tabla 7 muestra en detalle la distribución de casos.

² Ecuador empezó a formar parte de la OGP recién en el año 2018, por lo que no se considera positivo en el atributo D1, debido a que el año límite de suscripción a la OGP para el análisis es el 2017. Sin embargo, por poseer un nivel de participación alto en el sector de agua y saneamiento de acuerdo al reporte GLAAS (2017), es considerado como positivo en el detonante.

Tabla 7. Tipología de casos

		Incremento de controles democráticos	
		Presencia del resultado (+)	Ausencia del resultado (-)
Objetivos de participación ciudadana	Presencia del detonante (+)	Típicos (10) Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay.	Desviados (8) Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Venezuela.
	Ausencia del detonante (-)	Inconsistentes (2) Barbados, Santa Lucía.	Individualmente irrelevantes (3) Bolivia, Haití, Nicaragua.

Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo.

2. Análisis de congruencia

El análisis de congruencia aquí desarrollado se presenta como una estrategia para observar y valorar la presencia/ausencia del mecanismo causal teórico en el caso típico a estudiar (Fontaine, 2020). Este tipo de análisis permite ratificar, o reformular, el caso de estudio que se analizará a profundidad en el siguiente capítulo, a partir de la puesta en perspectiva de varios casos típicos y desviados. De acuerdo a Fontaine et al. (2020), se espera que los casos típicos confirmen la hipótesis planteada, mientras que los casos desviados sirvan para ajustar la hipótesis en función de la presencia de un detonante y la ausencia de un resultado (Beach y Pedersen, 2013). Para esto, el análisis de congruencia da cuenta del estado de los casos típicos y desviados colaborando a observar cómo se comporta la hipótesis principal, y por qué esta se desvía en algunos casos.

En el presente capítulo se analizan los objetivos de participación ciudadana y el estado de la institucionalidad, así como del marco legal, de la política de agua potable y saneamiento en cuatro casos típicos (Uruguay, Panamá, Chile y Argentina) y dos casos desviados (Honduras y Guatemala) en América Latina. El objetivo de este análisis es poner en perspectiva cómo proceden cuatro de los casos típicos, y cuáles son los principales factores que influyen en dos de los casos desviados. No se busca conocer en detalle o identificar el mecanismo causal de

cada caso, ya que el estudio y análisis de cada uno de estos, representaría una investigación en sí misma. Se pretende examinar, de manera comparada, como actúan los casos en cuestión, a fin de generar una narrativa, un hilo conductor, que permita tener una visión sinóptica del proceso, a la vez que entender mejor la relación de causalidad (Fontaine, 2020), entre la participación ciudadana y los controles democráticos en el sector de agua y saneamiento en América Latina.

En la selección de casos presentada en el capítulo anterior, se obtuvieron diez casos típicos en la región en donde se puede observar la relación teórica causal entre el detonante y el resultado. No obstante, para efectos del presente análisis, se han escogido los cuatro casos mencionados, debido a que son los casos que mayor cantidad de información del mecanismo causal han arrojado. En contraparte, los dos casos desviados (Honduras y Guatemala) simbolizan los casos en donde en mayor medida se puede apreciar la ausencia del resultado, de acuerdo a los atributos fijados en la selección de casos, y que podría deberse a la falta de institucionalidad en la política sectorial, como se verá más adelante.

2.1. El contexto internacional de la participación ciudadana en el agua y saneamiento: de la Declaración de Dublín a la Alianza para el Gobierno Abierto y los ODS

La Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, fue el evento que posicionó la importancia de la participación ciudadana en los asuntos relativos al agua y el saneamiento en la agenda internacional. Lo hizo a través de la Declaración de Dublín, en la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente realizada en Dublín en enero de 1992, siendo uno de sus principios rectores que “el aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles” (Declaración de Dublín, 1992).

Una década más tarde, en la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce, celebrada en Bonn (2001), que fue una reunión previa a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Cumbre de la Tierra de Johannesburgo, 2002), se trataron temas como el acceso al agua y la contaminación, destacándose la necesidad de financiar y fortalecer las capacidades de los gobiernos, proveedores del servicio y usuarios. De esta conferencia resultaron las Recomendaciones para la Acción, un conjunto de medidas basadas en los ejes de buen

gobierno, movilización de recursos financieros y fomento de las capacidades, en donde se destaca la participación e inclusión de las partes afectadas en los beneficios de los grandes proyectos, así como su derecho a ser consultadas (Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce, 2001).

Las Conferencias de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y su Desarrollo, o Cumbres de la Tierra, constituyen espacios en donde, desde hace décadas (1972, 1992, 2002, 2012), se debaten propuestas y estrategias de política para alcanzar el desarrollo sustentable en armonía con el medio ambiente, entre ellas los asuntos relacionados al agua y el saneamiento. Por su parte, el Foro Mundial del Agua, realizado cada tres años desde 1997, reúne a miembros de las comunidades del agua y representantes de gobierno para avanzar en los retos del agua a nivel global. Dicho espacio cuenta con la participación de distintos actores de la comunidad internacional y refleja los diversos compromisos de estos con el desarrollo del sector y la participación de las partes interesadas.

El Convenio de Aarhus (1998), si bien se enmarca dentro de los asuntos ambientales, resulta interesante a la hora de plantear los principios y beneficios de la participación ciudadana en asuntos de interés público como pueden ser el agua potable y el saneamiento. De esta manera, se desprende que la participación pública permite: 1) mejorar la calidad de las decisiones a través de los conocimientos locales, 2) incluir a las partes interesadas, 3) aumentar la conciencia pública, y 4) aumentar la confianza de la comunidad en las decisiones públicas (Jiménez et al. 2019, 3).

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el objetivo 6 (agua limpia y saneamiento) constituyen una serie de objetivos proclamados por las Naciones Unidas en 2015 que deben conseguirse hacia el año 2030. El objetivo 6, concerniente a asegurar la disponibilidad de agua potable y saneamiento para todos, forma parte de la agenda y los planes de acción, planes de gobierno y metas, de diferentes Estados, eventos, programas y organismos internacionales comprometidos con el cumplimiento de este objetivo. Entre ellos destacan la Conferencia Latinoamericana de Saneamiento (Declaratoria de San José, 2019), un foro de discusión técnico y político que se reúne cada tres años con el objetivo de asegurar el acceso a un saneamiento sustentable y de calidad en los países de América Latina; el Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial para América Latina; el Programa Conjunto de Monitoreo (JMP) de la OMS y UNICEF; la Alianza Global para el Agua; el Foro

Mundial del Agua, el Instituto de Recursos Mundiales; la Red de Integridad del Agua, y la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) en su área de política de agua y saneamiento. La Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa mundial en donde se establecen distintos compromisos por parte de los gobiernos nacionales en materia de transparencia, participación ciudadana, lucha contra la corrupción y el uso de nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza en distintos sectores de política (OGP, 2021). De acuerdo al Informe Global de la OGP (2019) sobre agua y saneamiento:

El gobierno abierto puede ayudar a garantizar que el público tenga acceso a información sobre la calidad del agua en el ambiente y en los puntos de servicio, así como a la información sobre los grupos que están detrás de la toma de decisiones (Informe Global de OGP 2019, 4).

Sin embargo, el sector WASH (Agua, Saneamiento e Higiene) es una de las áreas de política que menor inversión y compromisos de participación y rendición de cuentas ha tenido por parte de los miembros de la Alianza (Informe Global de OGP, 2019, 20). Destacan algunos compromisos y procedimientos de participación en el sector en países latinoamericanos como Honduras, Uruguay y República Dominicana. A continuación, se describe el estado de la participación ciudadana y el marco institucional y legal de la política de agua y saneamiento en seis países de América Latina, tomándose para el análisis cuatro casos típicos y dos casos desviados, de acuerdo a la selección de casos realizada en el capítulo anterior.

2.2. Agua, saneamiento y participación ciudadana en América Latina: un proceso con similares desafíos y distintos resultados

2.2.1. La formación del sector: orígenes, privatización y descentralización

Los orígenes de la gestión y provisión de los servicios básicos en América Latina, entre ellos el agua y el saneamiento, pueden detectarse desde la década de los años 60 cuando el asunto pasó a formar parte de las prioridades de los gobiernos en su lucha por reducir la pobreza y ampliar la cobertura de los servicios hidrosanitarios. Si bien la participación ciudadana en la gestión, diseño e implementación de estos servicios es un fenómeno reciente, existen experiencias en países de la región que avizoran un horizonte prometedor para la gestión integral de los recursos hídricos. Durante las décadas de 1960 y 1970, el sector del agua y el saneamiento comienzan a tomar forma con la creación en Panamá del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), una entidad autónoma del Estado encargada de la

planificación, diseño, construcción y mantenimiento de los sistemas de acueductos y alcantarillados del país (art. 2, Ley N° 98).

En 1961, se funda en Honduras el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados “SANAA”, el cual es el organismo estatal encargado de supervisar y diseñar el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario en el país, tanto a nivel urbano y rural. Este servicio se encuentra adscrito al Ministerio de Salud Pública, y tiene a su encargo regular y controlar lo referente a agua y saneamiento en el territorio nacional. En Argentina, la creación del Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural (SNAP) nació como respuesta a los problemas de abastecimiento de agua potable en las zonas rurales del país. En este contexto surgen las cooperativas de usuarios constituyéndose como operadores del servicio, teniendo los objetivos de detectar las necesidades hídricas en las zonas rurales, así como de encargarse del servicio.

En 1979 en Uruguay, en el contexto de la dictadura cívico-militar (1973-1985), se promulgó el Código de Aguas, que colocaba al Estado y el poder ejecutivo como la autoridad encargada en materia de aguas (art. 3), así como de promover el estudio, la conservación y la utilización del recurso hídrico (art. 2). En Chile, en 1977 la empresa pública (SENDOS) “Servicio Nacional de Obras Sanitarias”, disuelta en 1989, era la encargada del abastecimiento de las aguas y el saneamiento en el territorio nacional, junto con la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (EMOS) y la Empresa de Obras Sanitarias de Valparaíso (ESVAL). SENDOS fue el resultado de la fusión de distintas empresas e instituciones estatales ligadas a la dotación del servicio (CEPAL, 2014).

Las décadas de los años 1980 y 1990, así como la primera mitad de los 2000, vieron el ascenso del neoliberalismo en América Latina. El sector de políticas de agua y saneamiento no estuvo exento de prácticas privatizadoras y descentralizadoras que se tradujeron en delegaciones de su gestión, administración y regulación hacia el sector privado o hacia los gobiernos locales. De esta manera, en Argentina, durante la década de los años 1980, el gobierno nacional descentralizó los servicios de Obras Sanitarias de la Nación (OSN) a las provincias, y muchas de estas a sus municipios, y en algunos casos, los municipios transfiriendo esta responsabilidad a las cooperativas de usuarios (CEPAL, 2014).

La privatización se dio con la promoción de la participación del sector privado en la prestación del servicio, llegando a darse un total de contratos de concesión a dicho sector en un 60% a nivel nacional. A nivel de las provincias más pequeñas o de menor escala, el servicio quedó en manos de los prestadores locales (CELAP, 2014). En este transcurso, se creó el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), encargado de ejecutar las obras de agua potable y saneamiento cloacal en todo el territorio nacional. Si bien en su mayor parte el servicio es ejecutado a nivel provincial, el ENOHSA financia obras y programas a nivel federal, es decir, en todo el país.

En Chile, la Ley 18.902 creó la Superintendencia de Servicios Sanitarios de Chile (SISS), la cual reemplazó a la disuelta SENDOS. Dicho organismo, sujeto al poder ejecutivo, es el que concede la gestión de los servicios sanitarios a empresas privadas en las 16 regiones administrativas del país. Posee una empresa de servicios sanitarios en cada región y entre sus principales funciones destacan: el control de las tarifas de los servicios sanitarios urbanos, fiscalización, así como el servicio de producción y distribución de agua potable, y de recolección de aguas servidas. La ley 18.902 se complementa con las leyes 18.777 (de 1989) y 18.885 (de 1990) que “autorizan al Estado para desarrollar actividades empresariales en materia de agua potable y alcantarillado, en los términos que se señalan en la presente ley” (art. 1). Estas normativas dieron paso a la privatización del sector en Chile desde la década de los 90 hasta la actualidad.

En Guatemala, en 1997, durante el gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen se aprueba el Acuerdo Gubernativo N°376-97, el cual otorgó al INFOM (Instituto de Fomento Municipal), el cometido de gestionar las políticas y estrategias en agua y saneamiento. Posee la función de capacitar y dar asistencia técnica, administrativa y financiera a los gobiernos municipales en asuntos relacionados al agua y el saneamiento. Dicho acuerdo se inscribe dentro del proceso de reforma del Estado acontecido en el país años más tarde, en el gobierno de Alfonso Portillo cuando en 2002, se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, la Descentralización y la Participación Ciudadana (Acuerdo Gubernativo N°24-2002). Esta comisión tenía entre sus principales tareas ejecutar la modernización política e institucional del país, así como la descentralización y la promoción de la participación ciudadana. Se modificó en 2004.

De este proceso de reformas resultaron aprobados el Código Municipal (Decreto N° 12-2002), y la Ley General de Descentralización (Decreto N° 14-2002). El primero como un instrumento legal que ratifica la responsabilidad legal en la entrega de los servicios de agua y saneamiento a los municipios, tanto en áreas rurales como urbanas. La segunda como una apuesta por la descentralización económica y administrativa del país. Esta ley delega a los municipios la administración, gestión y la creación de mecanismos de participación ciudadana para los servicios básicos de agua y saneamiento. Honduras por su parte, aprobó en 1990 la Ley de Municipalidades, un paso importante en el camino de la institucionalización del sector, pues otorgaba la potestad en la gestión de los servicios a las alcaldías del país. Esta transferencia de funciones se daba en el contexto de la descentralización y reforma del Estado. Panamá y Uruguay vivieron procesos distintos. En el primero, la competencia y regulación del sector quedó en manos del Estado (aunque la prestación directa del servicio esté a cargo de los municipios), mientras que en el segundo, durante el gobierno de Jorge Luis Batlle, la Reforma Constitucional del 2004 revirtió la privatización de los servicios de agua y saneamiento, reconociéndolos como un derecho humano fundamental (CEPAL, 2014). En efecto, uno de los artículos ejes de la reforma fue el art. 47, el cual promueve y fomenta la participación ciudadana en las instancias de planificación, gestión y control de los recursos hídricos. Como resultado de la Reforma Constitucional, en Uruguay se creó la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), una entidad creada a partir de la Ley Reglamentaria del inciso 2° del artículo 47 de la Constitución de la República, adscrita al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y responsable de integrar la información hídrica del país a través de un sistema nacional.

2.2.2. La vuelta del Estado en la política sectorial

Posterior al proceso de privatización y descentralización del sector experimentado en varios países de América Latina, durante la década del 2000 al 2010 se dieron importantes reformas al sector. Por ejemplo, en Honduras, en 2003 durante el gobierno de Ricardo Maduro, se aprobó la Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento, la cual “establece las normas aplicables a los servicios de agua potable y saneamiento en el territorio nacional como un instrumento básico en la promoción de la calidad de vida en la población y afianzamiento del desarrollo sostenible como legado generacional” (art. 1). Los principales aspectos que destacan de la presente ley son los siguientes: en primer lugar, coloca la participación ciudadana como un principio que rige la prestación de los servicios de agua y saneamiento; en segundo lugar,

ratifica al Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) como el ente que transfiere los servicios en cuestión a los gobiernos municipales (CEPAL, 2014). La Ley Marco de Honduras creó dos entes institucionales, uno rector, y otro regulador del sector. El primero es el Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA), encargado de formular y aprobar la política sectorial. El segundo, el Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS), que tiene las funciones de regular y fiscalizar la prestación del servicio. A través de la ERSAPS, la supervisión y control en la prestación del servicio se lleva a cabo de una manera descentralizada y con instancias de participación ciudadana, entre las cuales destacan la Unidad de Supervisión y Control Local (USCL) que se halla formada por vecinos de la comunidad, y que velan por el cumplimiento del marco legal existente (CEPAL, 2014).

En Panamá, la Autoridad Nacional de Servicios Públicos (ASEP), creada en 1996, es el ente que regula los servicios públicos en el país, incluyendo el agua, sobre todo en el ámbito urbano. Entre sus funciones destacan: dictar nomas para niveles adecuados de prestación del servicio, así como aprobar y fiscalizar el régimen tarifario (CEPAL, 2014). En 1997, el Decreto N° 2 dictó el marco regulatorio e institucional para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario. Cuatro años después, en el gobierno de Mireya Moscoso, se aprobó la Ley N° 77 que modifica a este último con el afán de organizar y modernizar el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, así como de dictar otras disposiciones. La reforma al IDAAN de 2001 creó una Junta Directiva que se conforma de siete miembros, cinco de los cuales pertenecen a la sociedad civil, uno al MINA, y otro al Poder Ejecutivo.

Ese mismo año, mediante el Decreto Ejecutivo 353, se crea en Panamá, la Dirección del Subsector del Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (DISAPAS), entidad adscrita al Ministerio de Salud, y encargada de “formular y coordinar las políticas y planificación del subsector de agua potable y alcantarillado sanitario” (MINSAL, 2021). Dicha dirección posee un enfoque gerencial en la gestión del sector privilegiando la eficiencia y la eficacia en la administración del recurso.

Aunque a nivel federal en Argentina no exista una ley de agua potable y saneamiento o una ley de aguas, dado que el manejo de las aguas corresponde a las provincias (CEPAL, 2014), en 2002 se creó la Ley 25.688 del Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, la cual

“establece los presupuestos mínimos ambientales, para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional” (art. 1). Es lo más cercano a una “ley de aguas nacional”, aunque no cumple en rigor dicho cometido. La reinstitucionalización del sector de agua y saneamiento en los países latinoamericanos trajo consigo la vuelta del Estado en algunos casos nacionales. En Argentina, en el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) se efectuó la re-estatización del servicio cuando la compañía Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), quedó en un 90% en manos del Estado nacional.

La nacionalización del sector estuvo acompañada de dos eventos considerables. Por un lado, la creación del Ente Regulador de Agua y Saneamiento en 2006, un organismo autárquico e interjurisdiccional, con capacidad de derecho público y privado, encargado de fiscalizar la calidad del servicio, entre otros. Por otro lado, el reconocimiento del Consejo Hídrico Federal (COHIFE) en 2008, mediante la Ley N° 26.438, en donde se formaliza la conformación de una instancia federal compuesta por los organismos hídricos de las provincias, el Estado argentino, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cabe destacar que el COHIFE había sido creado en diciembre de 2002, como una entidad encargada de coordinar y facilitar el intercambio entre todas las provincias y la Nación argentina constituyendo la política hídrica nacional.

Luego de la reforma constitucional en Uruguay, en 2005 se crea a la Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS), que incluye representantes de la sociedad civil, y es presidida por el director de la DINAGUA (CEPAL, 2014). En 2009 se promulga la Ley N° 18.610, que instituye la Política Nacional de Aguas, en donde se reitera el derecho humano al agua y el saneamiento (CEPAL, 2014), y se establece la planificación de la política sectorial a nivel nacional, regional y local.

La ley 18.610 crea el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio, así como los Consejos Regionales de Recursos Hídricos. En el capítulo VI de la ley, concerniente a la participación, art. 19 se establece que “los usuarios y la sociedad civil tienen derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan”. Los Consejos Regionales de Recursos Hídricos son los órganos encargados de apoyar y asesorar en la gestión del agua, así como de formular y ejecutar los distintos planes en materia de recursos hídricos. A su vez, coadyuvan al

fortalecimiento y real ejercicio de la participación ciudadana, de acuerdo a la Ley de Política Nacional de Aguas. En la actualidad existen tres consejos regionales.

Chile es un caso en donde la privatización del sector estuvo acompañada de una fuerte supervisión y control por parte del ejecutivo y las instituciones. Así, la Ley General de Servicios Sanitarios que data de 1989, y reformada en 2014 mediante la Ley 20.720, dispone y regula los asuntos relativos “al régimen de explotación de servicios públicos destinados a producir y distribuir agua potable y a recolectar y disponer aguas servidas” (art. 1). Es importante señalar que Chile no cuenta con un plan nacional de aguas (CEPAL, 2014), dado que la prestación del servicio de agua potable y saneamiento está a cargo de las empresas de servicios sanitarios regionales adscritas a la SISS (Superintendencia de Servicios Sanitarios de Chile). A pesar de la privatización del servicio, el país cuenta con acceso casi universal y de calidad al agua y saneamiento.

Casos como Guatemala y Honduras, que aparecen como desviados en la selección de casos, llaman la atención, puesto que, a pesar de que el sector de agua potable y saneamiento se encuentra organizado a partir de varios instrumentos e instituciones que convergen entre sí, estos no se traducen en un solo cuerpo legal e institucional definido. Así, en el caso guatemalteco, la política sectorial se estructura a partir de la articulación entre la Constitución Política (1985), el Código de Salud (1997), el Código Municipal (2002), y la Ley General de Descentralización (2002) (CEPAL, 2014). En tanto que Honduras, si bien posee desde 2003 la Ley Marco del Sector de Agua Potable y Saneamiento, siendo el Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA) su ente rector, este último se encuentra integrado por las Secretarías de Estado de: Salud, Interior y Población, Recursos Naturales y Ambiente, y Finanzas; además de otras asociaciones municipales y de la sociedad civil (CEPAL, 2014). La situación en los dos países mencionados previamente da cuenta del estado y las deficiencias institucionales que todavía persisten en el sector. Es por esto que, en 2008, el Acuerdo Gubernativo 204-2008 creó el Gabinete Específico del Agua de Guatemala, el GEA, con el objetivo de coordinar, planificar y presupuestar la política hídrica. Sin embargo, este se disolvió en 2012. La situación del GEA, permite observar ciertas fallas institucionales existentes en el país al momento de desarrollar una política sólida y coherente en el sector del agua y saneamiento. Sin embargo, los esfuerzos por consolidar e institucionalizar el sector han dado algunos pasos. Entre ellos destacan la creación en 2010 de la Unidad Especial de Ejecución Administrativa para el Control del Agua Potable y Saneamiento, una entidad

dependiente del Ministerio de Salud Pública encargada de fortalecer y mejorar el servicio, así como la planificación y ejecución de la política.

El camino hacia la institucionalización en Honduras da algunos pasos cuando en 2009, se aprueba la Ley General de Aguas, un instrumento legal que establece que la gestión del agua, su protección y conservación será administrada por el Estado nacional a través de las instancias correspondientes. A su vez, dispone que para la gestión del recurso, “la participación ciudadana se hará efectiva en la planificación de la gestión, el aprovechamiento, protección y su conservación” (numeral 4, art. 3); así como la participación y responsabilidad de instancias de gobierno pertinentes, y el pueblo organizado (numeral 5, art. 3).

En la senda de la reinstitucionalización de la política sectorial, se han llevado a cabo diversos proyectos de agua potable y saneamiento, así como se ha dado paso a las conformaciones de diferentes organizaciones comunitarias y de la sociedad civil en distintos países de la región, comprometidas con el desarrollo del sector. En la Argentina por ejemplo, desde 2010, existen dos programas importantes como el “Programa de Agua y Saneamiento para localidades de hasta 50000 habitantes” y el “Programa de Agua Potable y Saneamiento del Área Metropolitana y el Conurbano Bonaerense”, los cuales cuentan con una fuerte inversión en aras de mejorar la calidad y la cobertura del servicio en las grandes ciudades (CEPAL, 2014). En Panamá, desde el gobierno de Martín Torrijos (2004-2009), se ha venido ejecutando el Proyecto de Agua y Saneamiento de Panamá, el PASAP, un mega proyecto a cargo del Ministerio de Salud que tiene por objetivo “aumentar el acceso a servicios sustentables de agua y saneamiento a las comunidades que participan en el proyecto” (PASAP, 2021), privilegiando la participación comunitaria efectiva durante todo el proyecto. Entre los principales componentes del proyecto destacan el de Agua y Saneamiento Rural, así como el de Agua Potable y Saneamiento en Áreas Urbanas, ejecutado por el IDAAN. (CELAC, 2021). El Plan Estratégico o Plan Nacional de Desarrollo de Ricardo Martinelli (2009-2014), continuó con la misma línea en el sector, dado que tenía dentro de sus ejes de estrategia social el aumentar la cobertura de agua potable a uno 90% en todo el país, además de un Programa de Saneamiento Urbano y Rural.

Otro de los programas importantes llevado a cabo en el gobierno de Martinelli fue el Programa de Agua Potable y Saneamiento en Áreas Rurales e Indígenas de Panamá con énfasis en la gestión local, el cual tiene por objetivo incrementar y mejorar el acceso de agua

y saneamiento en las comunidades indígenas y rurales del país. Entre sus objetivos específicos destaca la planificación participativa de las comunidades indígenas en el desarrollo sustentable, así como la incorporación de un enfoque participativo y de género en la ejecución y planificación de obras integrales de saneamiento. En 2017, en el gobierno de Juan Carlos Varela, se oficializó el financiamiento de un préstamo de 95 millones de dólares al proyecto de tratamiento de aguas residuales en la provincia de Panamá Oeste. Dicho proyecto se enmarca en el gran Proyecto de Agua y Saneamiento en Panamá (PASAP), ejecutado por la DISAPAS.

En el caso de Honduras, La cooperación internacional ha sido uno de los principales aliados para el avance y fortalecimiento del sector. Así por ejemplo, en 2020, el Banco Mundial otorgó 45 millones de dólares con el objetivo de mejorar la provisión de agua potable en zonas urbanas del país (Banco Mundial, 2020). A su vez, el país cuenta con la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo y los gobiernos de países europeos como Alemania o Suiza (CEPAL, 2014). Todos los programas que reciben apoyo internacional están destinados a ampliar la red de agua potable y saneamiento, así como a mejorar el acceso y la calidad del servicio.

Distintos frentes y organismos sociales y comunitarios vinculados con el sector de agua y saneamiento se han conformado en algunos países. Estos han sido el resultado de diferentes iniciativas ciudadanas, comunitarias y rurales, así como académicas y del sector privado, interesados en lograr una gestión integral del agua en la región. Así por ejemplo, En 2007, en la ciudad de Buenos Aires se constituyó el Foro Argentino del Agua (FADA), signatario de la Alianza Global para el Agua (GWP). Dicho foro contó con la adhesión de 28 miembros que participaron en su fundación: gobierno, asociaciones de usuarios, sector privado, y sociedad civil, todos ellos involucrados en la problemática hídrica y pertenecientes a distintas áreas del país. Su principal objetivo es promover una gestión integrada de los recursos hídricos como enfoque para garantizar la seguridad hídrica.

En 2006, en Uruguay se conformó la GWP Uruguay, un organismo subsidiario de la Alianza Global para el Agua con el objetivo de promover la gestión integrada del recurso hídrico en el territorio nacional. GWP Uruguay se constituyó como un espacio neutral, con extensa participación ciudadana, y con el objetivo de fomentar alianzas entre las distintas instituciones y organizaciones que participan en el sector hídrico. En Panamá, dictadas mediante la

Resolución N° 28 del 31 de enero, del Ministerio de Salud, y reconocidas jurídicamente mediante el Decreto Ejecutivo 40, en abril de 1994 se constituyeron las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAARs), de base comunitaria. Estas juntas son las encargadas de proveer el servicio de agua potable a través de la participación comunitaria en la gestión y administración del sistema.

2.2.3. Leyes de participación ciudadana y gobierno abierto en los asuntos de interés público

Paralelo al avance en la legislación, el marco institucional, y los proyectos nacionales relacionados con el agua y el saneamiento, en la mayoría de países de América Latina se han promulgado leyes y decretos que facilitan y promueven la participación ciudadana en la función pública, y en los asuntos de gobierno tanto a nivel local como nacional. Si bien no existe una normativa que declare explícitamente la participación ciudadana en la política de agua y saneamiento, las leyes y decretos existentes promueven a la misma en todos los asuntos de interés público, especialmente los relacionados a la provisión de servicios básicos como son el agua potable y el saneamiento.

En Uruguay, en 2009 la Cámara de Senadores aprueba la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, la cual, por una parte, descentraliza la administración territorial uruguaya al crear un tercer nivel de gobierno y de administración, los municipios; y por otra parte, establece que estos “instrumentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones del Gobierno local” (art. 5). En Guatemala por su parte, El Acuerdo Gubernativo N° 346-2004, una modificación al Acuerdo N° 24-2002, reconoce a la participación ciudadana como un derecho fundamental y busca “generar las condiciones apropiadas que aseguren la participación efectiva de los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado que deberán intervenir en el impulso y desarrollo de los procesos de reforma” (art. 4).

En el caso chileno, en 2001 se crea la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.692). Este instrumento legal ordena la creación de mecanismos de participación ciudadana en los distintos ámbitos públicos que atañen a las comunas (art. 93-96). Diez años después la Ley 20.500 fortalecería la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, con el objetivo de fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública, así como de facilitar el derecho de la sociedad civil de “crear asociaciones que expresen la diversidad de intereses sociales e

identidades culturales” (art. 1). En esta ley se incluyen los asuntos ambientales, así como los referidos a salud (agua potable y el saneamiento). En Argentina no existe una ley de participación ciudadana federal, no obstante, el Decreto 1172/2003 “Acceso a la Información Pública (2003)” fue una política que buscaba transparentar la información pública así como “regular el mecanismo de participación ciudadana en Audiencias Públicas, estableciendo el marco general para su desenvolvimiento” (art. 1).

Como parte de las medidas e iniciativas del gobierno de Manuel Zelaya, a su entrada en 2006 se aprobó en Honduras por Decreto No 3-2006, la ley de participación ciudadana, la cual tenía por objeto “promover, regular y establecer las instancias y mecanismos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del Estado” (art. 1). De la presente ley destacan las instancias de participación ciudadana que se instituyen, como por ejemplo: el Foro Nacional de Participación Ciudadana; los Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental; y las Mesas Comunitarias de la Participación Ciudadana (OEA, 2012). El referéndum para la ampliación del Canal de Panamá celebrado en 2006 generó un debate en este país respecto del desarrollo y la participación ciudadana. En dicho contexto, dos años después se aprobó la Ley de Participación Ciudadana que tiene como objeto promover y garantizar el ejercicio de la participación a todos los ciudadanos en los distintos ámbitos de interés colectivo. Establece además instrumentos de participación ciudadana como son las asambleas ciudadanas, auditorias sociales, consejos consultivos, entre otros.

De acuerdo a la hipótesis planteada al inicio de este trabajo, y su mecanismo causal, se propone que la adopción de objetivos de participación ciudadana en la política de agua y saneamiento mejora los controles democráticos en dicho sector de política. A pesar de que no existan, de manera específica, leyes de participación ciudadana en el sector, o en su defecto, de que las leyes de agua potable y saneamiento incorporan de manera superficial, y hasta discursiva, el elemento de la participación ciudadana, desde 2011, con la formación de la Alianza para el Gobierno Abierto, los países suscriptores tienen a su haber una serie de compromisos y objetivos en áreas de política como la lucha anticorrupción, salud y educación, el agua y el saneamiento, entre otros, en donde la participación ciudadana tiene un peso relevante en el diseño e implementación de las políticas. Todos los casos de países aquí analizados han firmado diferentes compromisos y acuerdos en materia de participación ciudadana en el sector de agua y saneamiento que conviene destacar y valorar como parte de

los esfuerzos y objetivos de los países de hacer de la política pública un proceso abierto, transparente y participativo.

En Argentina, desde que se suscribió a la Alianza en 2012, se han desarrollado cuatro planes de acción, en colaboración con la sociedad civil. El contacto entre la OGP y el gobierno argentino se da a través de la Dirección Nacional de Gobierno Abierto de la Subsecretaría de Gobierno Abierto y País Digital. En 2016, en el gobierno de Mauricio Macri, se decretó el Plan de Apertura de Datos, una medida implementada con el objeto de establecer la obligatoriedad por parte de los organismos dependientes del poder ejecutivo nacional de publicar los datos que a estos organismos pertenezcan en el Nuevo Portal de Datos Públicos. Actualmente, el gobierno de turno (Alberto Fernández, 2019-2024) ha establecido el compromiso conocido como “Publicación de datos sobre agua y saneamiento”. Dicho compromiso surge como respuesta a la complejidad y heterogeneidad del sector de agua y saneamiento, consecuencia además de la descentralización total del servicio, el cual carece de un sistema de información que unifique y estandarice los datos del agua y saneamiento a nivel federal. El compromiso de acuerdo al plan de acción 2019-2021 consiste en “la publicación de 10 indicadores de al menos 8 operadores de 8 provincias, que representan aproximadamente el 50% de la población atendida por redes de agua potable en el país, y su actualización anual” (OGP, 2021), contribuyendo a mejorar las políticas, planes y programas tanto a nivel nacional y provincial en pos de cumplir los objetivos del Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento.

La entrada de Panamá a la Alianza para el Gobierno Abierto supuso una serie de compromisos por cumplir y metas por alcanzar tendientes a la apertura, la búsqueda de transparencia, y la ampliación de la participación ciudadana por parte del gobierno hacia la ciudadanía en general. En dicho contexto, entre 2015 y 2017 se ejecutó el segundo plan de acción del país, en donde se estableció el compromiso de crear los Comités de Cuencas Hidrográficas a partir de la implementación de la Ley 44 del 5 de agosto de 2002. El objetivo de estos comités (y del compromiso en sí) es promover la coordinación y cooperación entre estado, sociedad y mercado en los asuntos relacionados a la gestión de las cuencas hidrográficas, así como diseñar y promover mecanismos de participación comunitaria (OGP, 2021).

Por otro lado, entre 2017 y 2019 se llevó a cabo el plan de acción para dicho periodo en donde se establece el compromiso por parte del gobierno nacional de lograr la transparencia en la calidad y cantidad de agua (Plan de Acción Nacional, 2017-2019). El compromiso consistía en “establecer un protocolo general de gobernanza y monitoreo de calidad del agua, en el cual se publique en un portal Web los informes, estadísticas, estudios, evaluaciones y diagnósticos de la calidad del agua a nivel nacional” (OGP, 2021).

A partir de la suscripción a la Alianza para el Gobierno Abierto por parte de Honduras en 2011, el gobierno ha desarrollado e implementado determinados compromisos, inscritos en sus planes de acción nacional (2016-2018), tendientes a mejorar el estado de la transparencia y la participación ciudadana en el sector del agua y saneamiento (OGP, 2021). Destacan los compromisos HN0050, HN0055, HN0058, relacionados con el diseño de un Índice de Transparencia Municipal; la creación de un sistema de monitoreo y control social a nivel local de los servicios de agua y saneamiento; y la constitución de comunidades resilientes a los desastres naturales por medio de la cooperación entre la población, la Comisión Permanente de Contingencias, y las autoridades nacionales; respectivamente (OGP, III Plan de Acción de Gobierno Abierto, Honduras 2016-2018).

Desde su adhesión en 2011, Chile ha sido uno de los países que más compromisos ha suscrito con la Alianza para el Gobierno Abierto en materia de participación ciudadana y transparencia en los servicios públicos municipales, así como en el sector de agua potable y saneamiento. Así por ejemplo, en el marco de la Ley 20.500, y del Plan de Acción 2014-2016 (compromiso CL0028), se constituye el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, integrado por 24 miembros provenientes de la sociedad civil y encargado de la difusión y promoción de la participación ciudadana. El Plan de Acción 2018-2020 recorrió la misma vía al fortalecer dichos consejos mediante el compromiso (CL0059) transversalizando la participación en todos los órganos y funciones del Estado.

En materia del agua y de los recursos naturales, destacan los compromisos: CL0033, referido al fortalecimiento de la democracia ambiental, y el compromiso CL0058, relacionado a la gestión de los recursos hídricos. El primero, inscrito en el Plan de Acción 2016-2018, dirigido a fortalecer la participación ciudadana y la transparencia en los asuntos ambientales. El segundo, enfocado en otorgar a la ciudadanía acceso a la información en relación a las extracciones de agua en distintas comunidades y que puedan interesar a los distintos usuarios

del recurso hídrico. La Dirección General de Aguas del Ministerio de Obras Públicas es la encargada de gestionar este compromiso, y de controlar el cumplimiento efectivo del mismo. En la vía de la institucionalización del sector de agua y saneamiento en Guatemala, en 2011 el país se suscribió a la Alianza para el Gobierno Abierto. Este suceso se ha traducido en la adhesión a distintos acuerdos en materia de participación ciudadana, lucha anticorrupción y gobierno abierto. Destacan algunos compromisos en el fortalecimiento institucional de los servicios públicos entregados por los municipios, como por ejemplo, los compromisos GT0055 y GT0048 del plan de acción 2014-2016, cuyos objetivos son: estandarizar los portales de la función pública para un gobierno electrónico y mejorar la calidad de los servicios públicos; y promover la participación ciudadana informada sobre las cuestiones de gobierno; respectivamente. En el plan de acción de gobierno abierto 2016-2018 entregado a la Alianza, es importante el compromiso GT0073, enfocado en diseñar e implementar un “Programa Piloto como Mecanismos Ideathones de Colaboración y Participación Ciudadana a Nivel Municipal para Mejorar los Servicios Municipales”. Su objetivo es fomentar los espacios de colaboración, participación ciudadana y responsabilidad a partir de la recopilación de información por parte de la ciudadanía, así mejorar los servicios públicos y el desarrollo local todo esto a través de la metodología “ideathon” (OGP, 2021).

Finalmente, en el caso uruguayo, en 2016, su gobierno estableció 75 compromisos con 212 metas reunidos en 12 ejes temáticos. Estos compromisos entregados a la Alianza para el Gobierno Abierto en el 3er Plan de Acción Nacional fueron desarrollados a través de distintas mesas de diálogos que contaron con la participación del gobierno, la academia y sociedad civil. El Plan Nacional de Aguas (2017) es un compromiso que se circunscribe dentro de los compromisos de dicho plan de acción. Entre 2018 y 2020, el gobierno uruguayo implementó 39 compromisos en distintas áreas de política como medio ambiente, lucha contra la corrupción, gobiernos locales y salud, etc. Actualmente se encuentra implementando su quinto plan de acción nacional.

2.2.4. Actualidad: Los grandes planes nacionales en el sector de agua y saneamiento

El sector del agua potable y el saneamiento en Argentina, Chile, Guatemala, Honduras, Panamá y Uruguay ha experimentado grandes avances hacia el objetivo de ampliar la cobertura del servicio a todos los rincones de los países, así como de incorporar la participación ciudadana en la gestión e implementación del mismo. Sin embargo, los resultados han sido diversos, y los desafíos pendientes imposibilitan hablar de una política de

agua y saneamiento latinoamericana coherente y uniforme. En los últimos años, los países analizados en el presente capítulo han dictado determinados planes nacionales o políticas nacionales en el sector. Aunque difusos, y en ocasiones poco pragmáticos, estos planes y políticas representan los esfuerzos de los países en cuestión por llevar a cabo un cambio institucional completo del sector, mejorando la calidad del servicio, y haciendo de la participación ciudadana un elemento fundamental para la formulación, implementación y evaluación de la política.

Panamá presentó en 2016 el Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050: Agua para Todos, un plan de corto, mediano y largo plazo que tiene como objetivo asegurar y mejorar la calidad del agua para todos los habitantes del país, alineado con el objetivo 6 de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS, 2015-2030). En dicho instrumento se plantea el concepto de “seguridad hídrica” y entre sus metas destacan: 1) el acceso universal a agua de calidad y servicios de saneamiento, 2) agua para el crecimiento socioeconómico inclusivo, y 3) gestión preventiva de los riesgos relacionados con el agua. Su elaboración contó con la participación de 19 instituciones, y se inscribió en el contexto de la entrada en operación del Canal interoceánico ampliado, la descentralización de la gestión pública panameña, y el cambio climático (Consejo Nacional del Agua, 2016).

Chile, como se había indicado con anterioridad, no cuenta con un plan nacional de aguas debido a la privatización del servicio. Sin embargo, en 2016 el Congreso Nacional aprobó la ley que regula los servicios sanitarios rurales, existente desde 2008, la cual tiene por objeto “establecer un marco jurídico e institucional que regule la prestación de servicios sanitarios rurales, entendiéndose por tal la provisión de agua potable así como la recolección y tratamiento de las aguas servidas” (BCN, 2021). Dicha ley se inscribe dentro del Programa de Agua Potable Rural en Chile, vigente desde 1964, y que se empareja con Plan Básico de Saneamiento Rural, ambos planes encargados de llenar el vacío institucional que supuso la desaparición de SENDOS a finales de la década de los 80 (CEPAL, 2014). El programa está a cargo de Dirección de Obras Hidráulicas, y en conjunto con la Ley 20.988 se ocupan de ejecutar proyectos de desarrollo y gestión de los servicios de agua y saneamiento en cooperación con los habitantes de las comunidades rurales del país.

Tanto en el caso de Guatemala como de Honduras, los cuales son casos que se desvían en el resultado, existen dos instrumentos denominados “Política Nacional del Sector de Agua

Potable y Saneamiento”, ambas aprobadas en 2013. En estos dos países no existe un plan nacional de aguas como tal, aunque dichas políticas representan un afán por institucionalizar el sector y mejorar la cobertura y calidad del servicio, aunque con ciertas deficiencias por solventar. En el caso hondureño, en 2012, En 2012 se aprobaron un conjunto de reformas a la constitución, dentro de las cuales destaca la declaración del agua potable y el saneamiento como un derecho humano. Dicha acción se llevó a cabo a través de la reforma al artículo 145 de la Constitución por medio del Decreto N° 232-2012. El decreto en cuestión establecía que el uso y aprovechamiento del recurso hídrico debía ser equitativo y principalmente de consumo humano.

Un año después, el Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA), creado en 2003 a partir de la ley marco del sector, aprobó la Política Nacional del Sector de Agua y Saneamiento, un documento que recoge los principios y valores que rigen al sector por parte del Estado nacional. Dos de sus siete lineamientos se corresponden con la gobernanza del sector a nivel municipal, y a nivel nacional, por medio del fortalecimiento institucional (CEPAL, 2014).

Respectivamente en Guatemala, en 2013 se creó en 2013 la Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento. Este documento encarga la rectoría del sector de políticas al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; plantea el alcance de una cobertura del agua para consumo humano del 95% (urbano) y 90% (rural) para el año 2025; a la vez que promueve la participación ciudadana (y sobre todo de las mujeres) como uno de sus principales lineamientos en la gestión social del agua (Gobierno de Guatemala, 2013, 20). En la práctica esta política es concebida y entendida como “el marco de referencia que establece las prioridades, estrategias y objetivos para lograr que toda la población guatemalteca cuente con acceso a servicios adecuados de agua y saneamiento” (Gobierno de Guatemala, 2013, 5). En el caso argentino, en el gobierno de Mauricio Macri, fue presentado el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento, con el objetivo de solucionar los déficits en el sector y de crear una política de Estado, a nivel federal, en el sector hídrico. El Plan fue creado por la Subsecretaría de Recursos Hídricos, y se halla contenido dentro del objetivo de “Pobreza cero” que se planteó la administración de Macri. Su principal objetivo es proveer de agua potable y saneamiento a todos los habitantes del país. En dicho plan se propone construir los cimientos sólidos de una gobernanza plena del agua para la consecución de una gestión integrada de los recursos hídricos en todo el territorio nacional.

Por último, en Uruguay, en 2017 se creó el Plan Nacional de Aguas (PNA), un instrumento técnico y político en donde se establecen las distintas estrategias para la gestión y planificación integral de las aguas en el territorio nacional uruguayo tomando en cuenta los distintos usos y fines del recurso hídrico. Entre sus objetivos destaca el acceso al agua y saneamiento como un derecho humano básico, y el agua para el desarrollo sustentable. Esto último se enmarca dentro de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS, 6) de las Naciones Unidas (2015). El proceso de conformación, planificación y divulgación del plan nacional uruguayo se erige como un referente para la región tanto por sus planteamientos, como por el enfoque participativo con el cual fue constituido y que se ha venido implementando en los últimos años. Por tal motivo, en el siguiente apartado se explica por qué se escoge a Uruguay como el caso típico de la región para su estudio en profundidad, dado que en este país la incorporación de objetivos de participación ciudadana resultó en el incremento de los controles democráticos en el sector del agua y saneamiento.

2.3. El Plan Nacional de Aguas de Uruguay (2017)

Uruguay es el país de América Latina que más avances en el sector de agua y saneamiento ha realizado en función de los lineamientos del sexto Objetivo de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas y de los compromisos suscritos con la Alianza para el Gobierno Abierto en este sector de política. Como se dijo anteriormente, a partir de la reforma constitucional en 2004 que revertía la privatización del servicio (Informe Global de OGP, 2019), el país ha llevado a cabo una serie de medidas tendientes a afianzar la gobernanza del agua y el saneamiento. A partir de la aprobación de la Política Nacional de Aguas en 2009, durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez, Uruguay se convirtió en un país pionero en la región en reafirmar el acceso al agua y saneamiento como un derecho humano fundamental.

Entre julio y diciembre de 2016, durante el segundo gobierno de Tabaré Vázquez, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), llevó a cabo una serie de diálogos para el Plan Nacional de Aguas que contaron con la participación de la ciudadanía, la academia, el sector privado y el gobierno nacional. En dichos diálogos se debatieron temas en torno al acceso seguro y de calidad del agua, la participación ciudadana en la gestión de los recursos hídricos. Al año siguiente, la Dirección Nacional de Aguas sintetizó del ciclo de diálogos para el Plan Nacional de Aguas elaborando un solo documento que posteriormente desembocaría en el decreto 205.017.

En el marco del Día Mundial del Agua (22 de marzo de cada año), el documento entregado por el MVOTMA a la COASAS fue llevado al poder ejecutivo a través del Gabinete Ambiental para su estudio y aprobación. En julio de 2017, se aprobó por decreto el Plan Nacional de Aguas de la República Oriental del Uruguay, disponiendo que las instituciones implicadas en la ejecución de dicho plan incluyan en sus planes operativos anuales, los programas y proyectos del plan en cuestión (art. 2).

De acuerdo al Informe Global de la OGP, “el enfoque que Uruguay adoptó fortaleció los sistemas públicos, reafirmando el valor de una mayor participación de la comunidad en los procesos de toma de decisiones” (Alianza para el Gobierno Abierto, 2019, 217). A partir de los datos y la información, expuestos en el presente apartado, el caso de estudio seleccionado para su análisis en profundidad lo constituye el país de la banda oriental, en el segundo gobierno de Tabaré Vázquez (2015-2020), siendo su Plan Nacional de Aguas, el principal instrumento de la política pública a analizar en materia de agua y saneamiento. En el siguiente capítulo se estudia a profundidad el caso uruguayo, con base en las evidencias que permitan confirmar o no la hipótesis, e identificar la relación causal entre el detonante de la participación ciudadana y el resultado del aumento de los controles democráticos en el sector.

Capítulo 3

La política de agua y saneamiento en Uruguay (2005-2020)

En Uruguay la política de aguas se inscribe en lo que sus autoridades denominan como “gestión integral de los recursos hídricos”. Esta no solo abarca la planificación, gestión y dotación del líquido vital – el agua potable –, a la ciudadanía, sino todo un entramado de prácticas, procesos institucionales, coordinación de sectores de políticas (como ambiente, territorio, finanzas, salud, ganadería, entre otros), y demás, que la vuelven más compleja que el trabajo realizado por una planta potabilizadora o la decisión de un político de llevar agua a cierta comunidad. Ciertamente, la gestión integral de los recursos hídricos, implica la intervención en aspectos como el saneamiento, la gestión de cuencas hidrográficas, la adaptación al cambio climático, el cuidado de ríos y arroyos, y en todo ello, la participación ciudadana resulta un factor clave para llevar adelante una política de aguas integral y participativa.

En las siguientes páginas se presenta el trabajo de recolección de evidencias que permiten confirmar la hipótesis, en el caso uruguayo, de que la adopción de objetivos de participación ciudadana en el sector del agua y saneamiento conlleva a la formulación de una política pública participativa, esto deviene en un cambio de coordinación intersectorial en donde la política de agua y saneamiento se coordina con otros sectores de políticas, que produce cambios en las interacciones entre actores estatales y no estatales, así como entre gobierno nacional y gobiernos locales, a través de un estilo de implementación participativo e incluyente, que da como resultado un mejoramiento de los controles democráticos en el sector del agua y saneamiento.

Evidencias del mecanismo causal

En este apartado se muestran las evidencias empíricas recolectadas que permiten confirmar la existencia en el caso uruguayo del mecanismo causal que vincula la adopción de objetivos de participación con un aumento en los controles democráticos en el sector de agua y saneamiento. Con el fin de dilucidar mejor la información y ofrecer una entrada más detallada al/a la lector/a, las evidencias encontradas se hallan codificadas como [E1], [E2], [En]. Al

final de la tesis, en la sección anexos, se observa la fuente y el enlace de donde se obtuvo la información de las evidencias aquí presentadas.³

1. Puesta en agenda: adoptando objetivos de participación en la política de aguas

La llegada al poder del Frente Amplio en las elecciones del 31 de octubre de 2004 dio cabida al primer gobierno de izquierda en el país de la banda oriental, Uruguay. Concomitantemente, la reforma constitucional vía plebiscito, que declaraba el acceso al agua potable como un derecho humano fundamental y la propiedad exclusiva de este bien en manos del Estado, contó con el apoyo de aproximadamente el 65% de los electores. Así, Tabaré Vázquez alzándose victorioso, iniciaba un periodo de reformas estructurales que iban desde la nacionalización de recursos y sectores estratégicos hasta la apertura del Estado a través de la institucionalización de la participación ciudadana, la transparencia y la descentralización. En la presente investigación, se establece como detonante del mecanismo teórico causal que el gobierno del Frente Amplio adoptó objetivos de participación en sus políticas públicas. Para ello, se presentan dieciséis evidencias correspondientes a los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización con sus respectivas observaciones empíricas esperadas.

1.1.Nodalidad: adoptando políticas públicas participativas

Como primera evidencia de que el gobierno “declara explícitamente la adopción de objetivos de participación en su programa de gobierno” se encontró que en el documento “Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2010” [E1] aprobado por el IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio, desarrollado en diciembre de 2003, se establecía lo siguiente:

Creemos que es necesario plantear que la transformación del Estado deberá ser parte del proceso de avance hacia una democracia auténtica, con mejoras radicales en la transparencia y permeabilidad de las decisiones, la construcción de herramientas estatales destinadas a reforzar el control horizontal, y la participación ciudadana amplia y genuina en las decisiones y el control de lo que se hace (2003, 7).

³Por motivos de tiempo y disponibilidad de la información, en algunos casos se recogieron solo tres evidencias por instrumentos, en lugar de cuatro. Esto ocurre especialmente en los instrumentos de tesoro (entidad B, C y resultado), de autoridad (entidad B y C), y de organización (resultado). Por lo tanto, en lugar de 80 evidencias, se recogieron 74. Aún así, la ausencia de algunas evidencias, no anula la confirmación de la hipótesis y la validez del mecanismo.

En marzo de 2006, Uruguay se adhirió a la Alianza Global para el Agua [E2] con el objetivo de promover la gestión integrada del recurso hídrico en el territorio nacional, así como de desarrollar instancias con amplia participación ciudadana (GWP Uruguay, 2006, 1). En su carta de constitución, organización y funcionamiento asentaba que:

Es importante continuar promoviendo el desarrollo de instancias con amplia participación que permitan el intercambio de ideas y conocimientos acerca de la gestión del agua” (...). GWP Uruguay es un espacio neutral, multisectorial de amplia participación y sin fines de lucro, conformado por las instituciones uruguayas miembros de GWP (2006, 1).

También en marzo de 2006 Uruguay participó en el IV Foro Mundial del Agua [E3], realizado en la ciudad de México, en el cual sus autoridades tuvieron una notable participación destacando la reforma constitucional del año 2004 que declaraba el derecho al agua y al saneamiento como un derecho humano fundamental, y que la gestión del recurso hídrico debía estar en manos del Estado con participación activa de la ciudadanía (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2006).

Por último, en septiembre de 2007, en el marco del III Foro Parlamentario Iberoamericano [E4], celebrado en Chile, el gobierno se comprometió a impulsar una serie de acciones a favor de la cohesión social, entre ellas políticas efectivas de participación ciudadana, y mejoras en el estado de los servicios básicos. El documento establece:

Impulsar políticas efectivas de participación ciudadana, como consecuencia de una mayor vocación por la transparencia en la gestión de los Estados y como incentivo para que las personas asuman mayores niveles de compromiso. Desarrollar políticas y acciones planificadas territorialmente tendientes a mejorar las viviendas, servicios básicos y entornos libres de contaminación (Secretaría General Iberoamericana, 2007).

1.2. Organización: nuevas agencias y fortalecimiento del Estado

Como primera evidencia de que el gobierno “avizora crear nuevas agencias y fortalecer la administración pública para la implementación de la participación en la política de agua y saneamiento” se halló que en marzo de 2006, el poder ejecutivo creó la Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS) [E5], dependiente de la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (DINAGUA), adscrita al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y

Medio Ambiente (MVOTMA) con el fin de redactar un proyecto de ley para la implementación de la política nacional de aguas y dialogar con todos los sectores involucrados.

Una vez puesta en funcionamiento, en la sesión cuarta de trabajo de la COASAS [E6], diciembre de 2007, el Director Nacional de Aguas José Luis Genta, se refirió a la asistencia de Uruguay a la “VIII Conferencia de Directores Generales Iberoamericanos del Agua” destacando el apoyo de la Unión Europea al proyecto de agua. A su vez enfatizó el apoyo financiero al cual se comprometió España en la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Chile en un mes antes para la formación y desarrollo tecnológico en el sector (MVOTMA, 2007c).

La tercera evidencia atañe a la instalación, en febrero de 2008, de la Comisión Técnica para la Iniciativa de Cooperación Iberoamericana para la Formación y Transferencia Tecnológica en Materia de Gestión Integrada de Recursos Hídricos [E7] o “Iniciativa Iberoamericana del Agua”⁴, Se trató de una iniciativa promovida por España, Uruguay, Chile y Perú; y la Secretaría General Iberoamericana, para dotar a los países de la región de los servicios de agua potable y saneamiento (SEGIB, 2008). La Comisión Técnica instalada tenía por objeto implementar la iniciativa antes mencionada, ofrecer capacitación y formación a los funcionarios públicos en la gestión integral del agua en Uruguay, así como el “fortalecimiento institucional de las autoridades locales, regionales y nacionales para facilitar un mejor planeamiento y gobierno del agua” (SEGIB, 2008).

La última evidencia concierne a las declaraciones de Carlos Colacce [E8], Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2008-2010), quien manifestó ante la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Senadores que un objetivo fundamental de la ley de aguas era el de “avanzar en la instrumentación de los órganos de gestión, tales como el Consejo Nacional, los Consejos Regionales y las Comisiones de Cuencas, a fin de que viabilicen la formulación y el seguimiento de los planes nacionales”

⁴Instalación de Comisión Técnica para la Iniciativa de Cooperación Iberoamericana para la Formación y Transferencia Tecnológica en Materia de Gestión Integrada de Recursos Hídricos. 2008.
<https://www.segib.org/quedo-instalada-en-uruguay-la-comision-tecnica-de-la-iniciativa-del-agua/>

(Colacce, 2009). Estas instituciones serían las encargadas de implementar la política nacional de aguas en el territorio.

1.3. Tesoro: incorporando la participación en el modelo económico de las políticas

Como primera evidencia de que el gobierno “incorpora la participación ciudadana en la gestión económica de sus políticas sectoriales”, se detectó que en la primera sesión del plenario de la COASAS [E9], abril de 2007, Daniel Greif, asesor de la DINAGUA, estableció como eje de la propuesta de trabajo “Servicios”, “la necesidad de realizar un plan de inversiones y de revisar el marco normativo y regulatorio” de la política nacional de aguas, resaltando a su vez que el desarrollo del plan nacional de recursos hídricos debe involucrar a distintos actores estatales y no estatales.

En noviembre de 2007, Uruguay participó en la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno [E10], realizada en Chile. En ella, el presidente español José Luis Rodríguez Zapatero anunció la creación del denominado “Fondo para el Agua”, un fondo de ayuda en donde España se comprometía a efectuar un aporte de 1500 millones de dólares durante los años 2007-2011 a los países latinoamericanos, entre ellos Uruguay, con el objetivo de ampliar el acceso a agua potable a 58 millones de personas en la región iberoamericana, así como de mejorar la gestión del agua (El Universal, 2007).⁵

La tercera evidencia gravita en torno al Programa de Formación Iberoamericano [E11] en Materia de Agua (PFI). En 2008 el gobierno anunció destinar un fondo de 2.325.000 euros durante los próximos 3 años (2008-2010) para la implantación de un “Centro de formación y experimentación en tratamientos no convencionales de depuración de agua” como parte del Programa de Formación Iberoamericano en Materia de Agua (SEGIB, 2008, 4).

La cuarta evidencia de tesoro en el detonante incluye la declaración del Director Nacional de Agua, José Luis Genta, quien manifestó ante la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial del Senado [E12] el modelo de gestión económica de la política de aguas. Genta aseveró:

⁵ El Universal. 2007. Anuncia Zapatero un fondo para el agua en Cumbre Iberoamericana. <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/460260.html>

En alguna oportunidad, un economista me decía que si a un productor agrícola se le dice que se le va a cobrar el agua, pensará que ya no le conviene dedicarse a ese rubro, especialmente si cultiva arroz. Sin embargo, no se trata del valor económico que tiene el agua como el elemento central para la producción, sino del manejo eficiente del recurso, aspecto que junto con el del cambio climático ha estado muy presente en la agenda política durante toda esta sequía (Genta, 2009).

1.4. Autoridad: avizorando una nueva normativa para la participación en las políticas públicas

Como primera evidencia de que el gobierno “manifiesta su voluntad de regular la participación en sus políticas públicas” se recabó la conformación del Grupo de Trabajo “Normativa” [E13], a cargo de Rosario Silva, asesora de la DINAGUA, desarrollada en la primera sesión plenaria de la COASAS (26 de abril de 2007). Allí se planteó “la necesidad de elaborar el Reglamento Interno de la COASAS y la ley de reglamentación del inciso 2do del artículo 47 de la Constitución, como primeras tareas a abordar por el referido Grupo de Trabajo” (MVOTMA, 2007a). El inciso 2 del artículo 47 de la Constitución es aquel que prioriza la participación ciudadana en las instancias de planificación, gestión y control de los recursos hídricos.

Luego, en la tercera sesión extraordinario del organismo, agosto de 2007, se presentó el primer borrador de la ley reglamentaria (de aguas), estableciéndose el desafío de institucionalizar la participación ciudadana en el sector de agua y saneamiento [E14]. José Luis Genta, director de la DINAGUA, explicó que “esta Ley Reglamentaria, al ser una ley programática permitirá intervenir en las leyes actuales (no sustituirlas), de ahí la importancia del cuidado en la definición del aspecto medular de la misma, el cual definirá su alcance” (MVOTMA, 2007b), así mismo se refirió al desafío de institucionalizar la participación en el sector de agua y saneamiento.

Como tercera evidencia se conoció que en julio de 2007, la dirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay [E15], una unidad ejecutora y asesora del poder ejecutivo en materia económica y social, puso a conocimiento público y del Parlamento un anteproyecto de la ley de descentralización política y administrativa. Este anteproyecto tenía como intención la elección de autoridades locales en más de cien centros urbanos del país

(Chasquetti, 2008), incentivando la participación ciudadana en la elección de dichas autoridades, así como en los asuntos locales de gobierno.

La cuarta evidencia de autoridad en el detonante corresponde a las declaraciones del ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Carlos Colacce (2008-2010) quien en abril de 2009, expuso ante la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial del Senado, las razones para una ley de aguas en el país. Colacce se refirió a la reforma constitucional de 2004 que declaraba la gestión del agua en manos del Estado, y manifestó lo siguiente:

(...) Me refiero a la normativa que reglamenta el artículo 47 de la Constitución en su modificación, en el referéndum que se realizó conjuntamente con las elecciones nacionales de 2004. De acuerdo con el texto, merecería claramente una ley reglamentaria, especialmente en aspectos vinculados a la forma de gestión, a los instrumentos que se deben generar para esa gestión y a todo lo relativo al acceso de agua potable en el concepto de la universalidad que plantea la ley, como el saneamiento y la participación de la población incorporada en la gestión de agua, según lo que establece, repito, el artículo 47 de la Constitución (Colacce, 2009).

2. Formulando una nueva política de agua y saneamiento participativa

Una vez adoptados los objetivos de participación en las políticas públicas del gobierno del Frente Amplio, se inició la formulación de una política de agua y saneamiento que promovía la participación ciudadana en el sector. Al mismo tiempo, en 2009, ocurrió un fenómeno político y administrativo interesante en el país, puesto que a través de la ley 18.567 o “Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana” se creaba un tercer nivel de gobierno en el país, el municipio. A continuación se presentan cuatro evidencias por cada instrumento de la entidad A, empezando con los instrumentos de autoridad, mediante los cuales el gobierno promulgó una ley de aguas que declaraba la participación ciudadana como un eje central.

2.1. Autoridad: la reforma que introdujo la participación ciudadana en la política de agua

Como primera evidencia de que el gobierno “emprende una reforma legal que introduce la participación ciudadana en la política de agua y saneamiento” se encontró la creación del

Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC), vía Decreto 238/009 [E17] a cargo del MVOTMA, en mayo de 2009. El sistema tenía la finalidad de coordinar y planificar las acciones de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) y la DINAGUA, dada “la vulnerabilidad de los recursos hídricos frente a la variabilidad y el cambio climático” (MVOTMA, 2010a, 9).

Posterior a la creación del SNRCC, en septiembre de 2009, la Cámara de Senadores aprobó la Ley 18.567 o de Descentralización Política y Participación Ciudadana [E18], que creaba un tercer nivel de gobierno y de administración (los municipios) que facilitaba la participación ciudadana en la gestión pública.

Un mes después, la Cámara de Representantes promulgaba la Ley 18.610, que establecía los principios rectores de la Política Nacional de Aguas [E19], así como la participación de usuarios y sociedad civil en la formulación e implementación de los planes y políticas. En su artículo 19, esta ley asienta que “los usuarios y la sociedad civil tienen derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan”. La presente ley da cumplimiento a lo establecido en el inciso segundo del artículo 47 de la Constitución de la República, decretando el acceso al agua potable y el saneamiento como un derecho humano fundamental.

Por último, en febrero de 2010, se expidió el Decreto 78/010 [E20], un reglamento a la ley 18.610 en lo concerniente a la universalidad del acceso al saneamiento, y que disponía al MVOTMA, la aprobación, evaluación y revisión de los planes de cobertura de saneamiento, de acuerdo a las políticas nacionales establecidas. Adicionalmente, se establecía que el tipo de sistema de saneamiento que se implemente en todas las localidades del país, vaya acorde al plan nacional de agua potable y saneamiento integral tomándose en cuenta la participación de los usuarios y de la sociedad civil por parte de la Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento.

2.2. Nodalidad: los esfuerzos por crear un sistema integral de información hídrica

Como primera evidencia de que el gobierno “modifica la política de aguas para crear un sistema integral y participativo de información hídrica” se ubicó que entre septiembre de 2008 y mayo de 2010, el MVOTMA implementó el Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible [E21], una herramienta para el monitoreo ambiental, control de calidad del agua,

ordenamiento territorial, (MVOTMA, 2010a, 9). El sistema contiene información ambiental, geográfica y territorial en todos los niveles, tanto nacional, departamental y local. A su vez, presenta de manera conjunta una serie de indicadores relativos a la calidad del agua y del ambiente, desarrollo económico, recursos ambientales, ordenamiento territorial, que anteriormente se encontraban dispersos en varias bases de datos (MVOTMA, 2010b, 27). El sistema se ha utilizado en el proceso de diseño de políticas vinculadas al agua y el ambiente. Como segunda evidencia se tiene el artículo 378 de la ley 18.362 [E22], de octubre de 2008, dispone que el MVOTMA dará publicidad a los derechos de uso de aguas que se inscriben en el Registro Público estableciendo su publicación mensual en el Diario Oficial para consulta de las partes interesadas y ciudadanía en general.

En febrero de 2010, la DINAGUA publicó la guía “Hacia un Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos: Agenda para la Acción” [E23], una herramienta para la planificación e implementación del Plan Nacional de Gestión de Recursos Hídricos y de la participación en el sector (MVOTMA, 2010b). Esta guía era una hoja de ruta para el cumplimiento de la participación ciudadana y la gestión integrada de los recursos hídricos, objetivos presentes en la ley de aguas, pero también un instrumento para llevar adelante la política de aguas misma.

El artículo 8, literal F, de la ley 18.610 plantea el concepto de educación ambiental, el cual es definido como “una herramienta social para la promoción del uso responsable, eficiente y sustentable de los recursos hídricos en sus distintas dimensiones: social, ambiental, cultural, económica y productiva”. En virtud de ello, en 2013, el Ministerio de Educación y Cultura creó el Área de Educación Ambiental [E24] con el objetivo de proveer de información hídrica a los distintos actores públicos y privados. La promoción de la educación ambiental en el país se constituye en un instrumento para la formación, capacitación y participación de la sociedad en la gestión y control del agua puesto que provee información hídrica y ambiental a los distintos actores públicos y privados para el cuidado y conservación del agua (Ministerio de Educación y Cultura, 2021).

2.3. Tesoro: la participación ciudadana como eje del presupuesto de la política de aguas

La primera evidencia de que el gobierno “incluye la participación ciudadana como un objetivo en el presupuesto destinado a la política de aguas”, se encontró el proyecto de inversión 772

[E25], programa 005, referido al desarrollo de planes nacionales de agua y saneamiento por parte del MVOTMA que asignaba en septiembre de 2007 una partida anual de \$2.400.000 (dos millones cuatrocientos mil pesos uruguayos) para la contratación de personal calificado para la elaboración de los mencionados planes (Cámara de Representantes, 2007).

En octubre de 2008, la Cámara de Representantes ratificaba la ley 18.362 “Aprobación de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2007” [E26] que daba luz verde al proyecto de inversión 773, relacionado a la gestión planificada del agua, transfirió un crédito de \$1.200.000 (un millón doscientos mil pesos uruguayos), para la implementación de los principios establecidos en el artículo 47 de la Constitución (Cámara de Representantes, 2008).

Con apoyo del BID, en julio de 2010, la DINAGUA destinó un fondo de 1.250.000 dólares para la financiación del Plan de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (Proyecto UR-T1064) [E27]. Entre los componentes del proyecto destacan el fortalecimiento del sistema de información ambiental, del sistema de monitoreo ambiental, y la formulación e implementación del Plan Nacional de Gestión de Recursos Hídricos. El financiamiento a la formulación e implementación del mencionado plan tenía como uno de sus objetivos específicos “incorporar la participación de usuarios y sociedad civil en las instancias de planificación, gestión y control” (BID, 2021).

En agosto de 2011 el MVOTMA con apoyo del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento de la Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (AECID) aprobó un monto de 2 millones de dólares para el diseño e implantación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático específico para el Subsector de Recursos Hídricos en Uruguay (Programa URY-002-M) [E28], con el fin de coordinar la gestión participativa de los recursos hídricos (BID, 2021). Entre los objetivos específicos del programa se encontraba “coordinar la definición de políticas y la gestión de los recursos hídricos con las demás políticas sectoriales, particularmente con aquellas establecidas en el Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático” (AECID, 2021) que desde el año 2010 se ha venido implementando.

2.4. Organización: el gobierno dispone a instituciones implementar la participación en el sector

El observable empírico de esta entidad es que el gobierno “dispone a las instituciones y entidades gubernamentales encargadas de la política de aguas la implementación de la participación ciudadana en el sector”. Como primera evidencia, se muestra la promulgación en junio de 2008 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308) [E29] que establecía el marco regulador general para el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible (art. 1). La ley encargaba al MVOTMA la implementación de la participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial, así como la elaboración de los Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, instrumentos tendientes al establecimiento de las bases estratégicas y acciones para la coordinación entre las instituciones públicas en los ámbitos territoriales concretos.

Otra evidencia detectada es la del artículo 5 de la ley 18.567 [E30], que mandata que:

(...) los Municipios instrumentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones del Gobierno local. Cada Municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia (art. 5, 2009).

La tercera evidencia se remite al artículo 23 de la Ley 18.610 que mandató la creación del Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio (CNNAT) [E31], el que debía integrarse por representantes del gobierno, usuarios y sociedad civil en igualitaria representación. Este consejo tiene a su haber la formulación de un plan nacional de gestión de recursos hídricos, el cual deberá coordinarse con las demás políticas nacionales y sectoriales que correspondan.

La última evidencia remite a la ley 18.840 [E32], de noviembre de 2011, que declara, de acuerdo a lo establecido en el artículo 47 de la Constitución, de interés general “la conexión a las redes públicas de saneamiento existentes en el país o que se construyan en el futuro” (art. 1). Esta ley, por una parte, dispone a la Administración de OSE o a la Intendencia de Montevideo según corresponda territorialmente “efectuar publicaciones dentro del plazo de dos meses de promulgada la presente ley. En las mismas se detallarán las calles por las cuales

pasan las redes de saneamiento existentes” (art. 3); y por otra, que la conexión a las redes públicas de saneamiento es obligatoria para todos los propietarios o promitentes compradores de inmuebles.

3. Coordinación de la política de agua y saneamiento con otras políticas sectoriales

El proceso de formulación de una política sectorial participativa devino en una reforma del sistema de coordinación de la política de agua y saneamiento con otras políticas sectoriales con el fin de incorporar la participación ciudadana. En el presente apartado de la investigación, se muestran las evidencias de los distintos instrumentos de política que denotan la comprobación de esta hipótesis.

3.1. Organización: la recomposición de la administración intersectorial en el agua y saneamiento

Como primera evidencia de que el gobierno “recompone la administración intersectorial con el objetivo de implementar una política de aguas participativa”, se puede leer el artículo 23 de la Ley de Política Nacional de Aguas, que dispone la creación del Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio (CNAAT) [E33] bajo la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el cual estaría a cargo de su presidencia. Su vicepresidencia en cambio estaría a cargo de cuatro ministerios, establecidos en el siguiente orden, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Industrias, Ministerio de Energía y Minería, y Ministerio de Defensa Nacional, los cuales la ejercerían anualmente y de forma alternada. Este consejo es el responsable de coordinar las comisiones asesoras en agua y saneamiento, en medio ambiente y en ordenamiento territorial.

En la misma línea de la coordinación intersectorial, la segunda evidencia se vincula con la creación, en 2011, de los tres Consejos Regionales de Recursos Hídricos (decretos 262/2011; 263/2011; 264/2011) [E34]. De esta forma, el Consejo Regional de Recursos Hídricos de la Cuenca del Río Uruguay, el Consejo Regional de Recursos Hídricos de la Cuenca de la Laguna Merín, y el Consejo Regional de Recursos Hídricos de la Cuenca del Río de la Plata y su Frente Marítimo, se constituyeron como órganos regionales, consultivos, deliberativos, asesores y de apoyo a la gestión del agua en todo el país, así como formular y ejecutarlos planes en materia de recursos hídricos en cada una de las tres regiones hidrográficas⁶. Cada

⁶ Ministerio de Ambiente. 2021. Consejos Regionales de Recursos Hídricos (CCRRHH). <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/consejos-regionales-recursos-hidricos-ccrrhh>

consejo regional se encuentra integrado por 21 delegados (7 del gobierno, 7 de los usuarios y 7 de la sociedad civil).

Al interior de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos (CRRH) en agosto de 2013 comenzó la conformación de las Comisiones de Cuencas y Acuíferos, a través del decreto 258/013 [E35] como ámbitos de participación de la sociedad civil, usuarios y gobierno, y de asesoría en la gestión del agua en el territorio. Estas comisiones se formaron con el objetivo de dar sustentabilidad a la gestión local de los recursos naturales de cada una de las tres cuencas hidrográficas del país, así como de administrar los posibles conflictos generales por el uso de estos recursos naturales.

La última evidencia de esta observación empírica esperada se relaciona con la creación del Sistema Nacional Ambiental y el Gabinete Nacional Ambiental (decreto 172/016) [E36]. El primero con la misión de “articular y coordinar las políticas públicas nacionales en las temáticas de ambiente, agua y cambio climático” (art. 1), así como de asegurar el acceso a la información para la correcta toma de decisiones dentro de las instituciones del Estado encargadas de la política. El segundo con el cometido de “proponer las políticas públicas transversales y sectoriales articuladas en el territorio para la protección de los ecosistemas y recursos naturales y velar por su ejecución coordinada a través de la institucionalidad competente y la participación pública” (art. 5, literal c). La creación del Gabinete Nacional y el Sistema Nacional Ambiental constituyeron un paso fundamental para la adecuada coordinación intersectorial de la política de aguas con otras políticas sectoriales, puesto que a partir de la información y las propuestas generadas por dichas instancias, el proceso participativo y colaborativo empezaría a tomar forma en la interacción del Estado con los actores no estatales y gobiernos locales (entidad C).

3.2. Autoridad: los cambios a la regulación intersectorial para la implementación de la política

Como primera evidencia de que el gobierno “cambia la regulación intersectorial en la administración pública para implementar la política de aguas” se observó que en marzo de 2010, entró en vigencia el Decreto 75/010 [E37], que transfería las competencias de la Dirección Nacional de Hidrografía, del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPE), a la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento del MVOTMA. Cabe destacar que esta disposición se había establecido previamente en el artículo 251 de la Ley 181.72 del año 2007

que transfería las competencias y cometidos del Ministerio de Transporte y Obras Públicas al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en lo relacionado a la gestión, uso y control de los recursos hídricos. El Decreto 75/010 efectivizaba dicha transferencia de competencias.

Por otra parte, el Decreto 237/014 creaba la Comisión Técnica Interinstitucional para control de la calidad del agua potable [E38] con el objeto de articular la coordinación interinstitucional para el control de la calidad del agua entre el Ministerio de Salud Pública, la Administración de Obras Sanitarias del Estado (OSE), la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) y la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Se constituyó como un espacio interinstitucional para “analizar las solicitudes de excepción a la normativa de calidad de agua potable presentadas por el prestador, y asesorar en forma no vinculante al Ministerio de Salud Pública respecto a las mismas” (art. 2). Para cumplir con dicho cometido, la Comisión puede requerir de la participación y colaboración de entidades públicas y privadas, así como de asesores técnicos y demás partes interesadas en el recurso.

La tercera evidencia atañe a la ley 19.355 del 2015, que creó la Secretaría Nacional de Agua, Ambiente y Territorio (E39)], una unidad dependiente del poder ejecutivo, y dirigida por el presidente de la república o un representante de este. La Secretaría fue creada con el fin de articular y coordinar la ejecución de las políticas ligadas al medio ambiente, agua y cambio climático con las distintas instituciones y organizaciones existentes hasta el momento, en aras de facilitar la participación pública y la coordinación de la política de agua con otras como ambiente, agricultura, vivienda, salud, industria. Entre las principales líneas de trabajo que la Secretaría ha desempeñado desde su creación destacan la elaboración del Plan Nacional Ambiental, el Plan Nacional de Aguas (aprobada en 2017), el Acuerdo de París, y la incorporación de conceptos como economía verde en la gestión hídrica y ambiental (Uruguay Presidencia, 2021).⁷

⁷ Uruguay Presidencia. 2021. “Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático cumple 3 años de actividad”. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/secretaria-nacional-ambiente-agua-cambio-climatico-cumple-3-anos-actividad>

3.3. Nodalidad: las modificaciones al sistema de información intersectorial

La primera evidencia de que el gobierno “modifica el sistema de información intersectorial de la política de agua y saneamiento” corresponde a la formulación del Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático [E40], un instrumento concebido para “coordinar acciones institucionales para una eficiente respuesta al cambio climático” (MVOTMA, 2010c, 16) bajo los principios rectores de desarrollo sustentable, participación y concertación. Una de las principales líneas de acción estratégicas del plan consiste en “promover una gestión integrada de agua, suelos y biodiversidad en los agro-ecosistemas y sub-cuencas” (MVOTMA, 2010c, 17). El Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático se coordina con otros planes de similar índole como el Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos.

La segunda evidencia encontrada es la “Declaración de Fuentes de Aguas” [E41], un procedimiento llevado a cabo por la DINAGUA que desde 2012, convoca a personas y empresas que gestionen tierras a que declaren, anualmente, las fuentes de aguas que poseen. La información recabada sirve para la elaboración del Inventario Nacional de Fuentes de Agua que se pone a disposición de varias carteras de Estado. La declaración se realiza cada año entre el 1 y el 31 de julio, se tramita junto a la Declaración Jurada para la División Contralor de Semovientes (DICOSE), y se entrega al MVOTMA a través de la DINAGUA.⁸

La tercera evidencia tiene que ver con la aprobación en 2013, de la ley 19.147 que creaba en la órbita de la Dirección Nacional de Medio Ambiente del MVOTMA, el Observatorio Ambiental Nacional (OAN) [E42]. El OAN tiene a su cargo centralizar y actualizar la información relativa al estado del ambiente generada por los distintos organismos del Estado reportando, entre otros, la “incidencia de afectaciones al ambiente sobre la salud de la población, accesibilidad al agua y al saneamiento”, así como las “afectaciones a la calidad del agua, aire, suelo y biodiversidad” (art. 3), y entregando esa información al MVOTMA (actualmente Ministerio de Ambiente) para su implementación. El Observatorio también tiene entre sus cometidos identificar los mecanismos de participación pública para la gestión ambiental.

⁸Uruguay Presidencia. 2021. “DINAGUA realiza convocatoria nacional para la declaración de fuentes de agua”. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/dinagua-realiza-convocatoria-nacional-para-declaracion-fuentes-agua>

Como cuarta evidencia se halló que en 2016, la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático puso en marcha el proyecto piloto “Cuenca Inteligente” [E43] en la cuenca del Río Santa Lucía, una herramienta para sistematizar el monitoreo, en tiempo real, de la calidad del agua en la cuenca de dicho río y que ha sido replicado a otras cuencas hidrográficas del país⁹. Dicho proyecto piloto devino en 2017 en la aprobación del documento “Infraestructura nacional de datos para la gestión ambiental”, la cual permite compartir datos e información medioambiental (como aquellos referidos a las estaciones, niveles y calidad del agua, etc.) entre los distintos organismos y ministerios que poseen competencias ambientales. Nace ante la necesidad de compartir información relevante para la toma de decisiones en materia de política hídrica y ambiental, entre las distintas carteras de Estado comprometidas.

3.4. Tesoro: la asignación de recursos para la ampliación de los servicios de agua potable

Se encontraron tres evidencias que confirman que el gobierno “asigna recursos financieros a las instituciones públicas para la ampliación de los servicios de agua y saneamiento”. La primera de ellas corresponde al decreto 75/010 [E44], de marzo de 2010, que mandató la transferencia de los proyectos de inversión y créditos presupuestales a cargo de la Dirección Nacional de Hidrografía del MTOP a la Dirección Nacional de Aguas del MVOTMA por un monto de 27.017.000 pesos uruguayos.

La segunda evidencia hallada se remite año 2012, cuando con apoyo del Banco Mundial, el gobierno uruguayo destinó 84 millones de dólares al proyecto OSE Sostenible y Eficiente [E45], monto asignado para incrementar la sostenibilidad de la Administración de Obras Sanitarias del Estado y así mejorar la confianza y resiliencia de sus sistemas de agua y saneamiento fortaleciendo su capacidad de gestión. Los recursos económicos asignados a este proyecto fueron compartidos por el Banco Mundial y gobierno nacional, asumiendo cada uno la suma de 42 millones de dólares.

A su vez, en julio de 2012 OSE firmó un convenio con la Cooperación Andina de Fomento (CAF), a través del Banco de Desarrollo de América Latina por 143 millones de dólares para

⁹Carmelo Portal, 2017. “Proyecto Cuenca Inteligente aplicado en la cuenca del río Santa Lucía para relevar calidad del agua sería extendido a todo el país”. <https://www.carmeloportal.com/21581-proyecto-cuenca-inteligente-aplicado-en-la-cuenca-del-rio-santa-lucia-para-relevar-calidad-del-agua-seria-extendido-a-todo-el-pais>

el financiamiento del “Programa de Mejora y Rehabilitación de los Sistemas de Agua Potable y Saneamiento” [E46] con el objetivo de ampliar y mejorar los servicios de agua potable y saneamiento en lo referente a cobertura, calidad y eficiencia. El financiamiento por parte de la CAF fue de 100 millones de dólares, mientras que OSE, organismo ejecutor, financió la suma de 43 millones de dólares.¹⁰

4. Adoptando un estilo participativo e incluyente con los actores no estatales

Una vez efectuada la reforma intersectorial en el interior del Estado en donde la política de agua y saneamiento desplegó el aparato estatal para coordinarse con otros sectores de política, el gobierno uruguayo movilizó una serie de instrumentos con el objetivo de implementar la política de aguas en sus interacciones con los actores no estatales y los gobiernos locales. Dichos instrumentos iban desde la socialización de información de la política de aguas, hasta la co-gestión de los recursos hídricos, pasando por un proceso de reformas que abría la caja negra del Estado en aras de incorporar a la ciudadanía y a gobiernos subnacionales en la formulación e implementación de los planes locales y regionales de recursos hídricos.

4.1. Nodalidad: la apertura en el manejo de la información de la política de aguas

Entre las evidencias que revelan que el gobierno “socializa e intercambiar información de la política de agua y saneamiento con actores no estatales y gobiernos locales” está la puesta en marcha en 2011 del rediseño del Programa de Monitoreo de Calidad de Agua de la Cuenca del Río Santa Lucía [E47]. Este se encarga de elaborar y entregar a la ciudadanía un informe anual (2011-2020) de un análisis y evaluación global de la calidad del agua del sistema de cuenta del Río Santa Lucía. El monitoreo es realizado por los técnicos del Departamento de Seguimiento de Componentes Ambientales de la División de Calidad Ambiental (Dirección Nacional de Medio Ambiente), y se realiza cada año de manera bimestral arrojando datos relativos a la calidad del agua, posibles respuestas a los impactos ambientales, contaminantes orgánicos, nutrientes y metales pesados, parámetros físico-químicos, entre otros (MVOTMA, 2020).

En 2013 la DINAGUA publicó el informe “Participación en la gestión sustentable del agua” [E48], en donde se exponía a la ciudadanía cómo se estructura la participación en la gestión

¹⁰Banco de Desarrollo de América Latina. 2017. “CAF aprobó más de USD 100 millones para la mejora de sistemas de agua potable y saneamiento en Uruguay” <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2012/07/caf-aprobo-mas-de-usd-100-millones-para-la-mejora-de-sistemas-de-agua-potable-y-saneamiento-en-uruguay/>

del agua en el territorio y las competencias desempeñadas por los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y las Comisiones de Cuencas y Acuíferos. El documento revela los mecanismos de participación ciudadana en las Comisiones de Cuencas y Acuíferos, a las partes interesadas en integrar dichas comisiones (MVOTMA, 2013).

Como tercera evidencia, se encontró que, una vez entrado en vigor el decreto 258/013, el cual creaba las Comisiones de Cuencas y Acuíferos, se pusieron en marcha una serie de reuniones informativas que tenían como objetivo invitar a organizaciones de usuarios y sociedad civil, a formar parte del consejo de las distintas Comisiones de Cuencas y Acuíferos [E49]. Así, en mayo de 2013, en la casa de gobierno de la ciudad del Salto, se llevó a cabo la reunión informativa de la Comisión de Cuenca del Arroyo San Antonio y el Acuífero Salto-Arapey, perteneciente al Consejo Regional de Recursos Hídricos para la Cuenca del Río Uruguay.¹¹ Fueron convocadas organizaciones sociales, productivas, y demás instituciones con interés en la materia, a integrar dicha comisión, de acuerdo a lo establecido en la ley de política nacional de aguas. En julio de 2014, en la ciudad y departamento homónimo de Durazno, se dio la reunión informativa para la formación de la Comisión de Cuenca del Río Yi¹². Esta comisión comprende los departamentos de Durazno, Flores y Florida. En agosto de 2016, en el marco del Plan Nacional de Aguas, la DINAGUA instó a las organizaciones sociales con presencia en la cuenca del Río San Salvador a formar parte de dicha comisión de cuenca, ubicada en el departamento de Soriano.

Como cuarta evidencia, se supo que en 2016, un equipo interdisciplinario de la Universidad de la República (Udelar), a pedido de la DINAGUA, elaboró el proyecto DeciAgua (Deliberación Ciudadana sobre el Agua) [E50], “un proceso de diálogo y deliberación de un Panel Ciudadano que representará una voz de la sociedad civil: la no implicada directamente con intereses particulares en torno al tema” (Udelar, 2016, 4). En el proyecto participaron ciudadanos de la sociedad civil los cuales analizaron y discutieron la propuesta, incipiente en aquel entonces, del Plan Nacional de Aguas durante los meses de octubre y noviembre de

¹¹ Ministerio de Ambiente. 2013. “Reunión informativa de la Comisión de Cuenca del Arroyo San Antonio y el Acuífero Salto – Arapey”<https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/reunion-informativa-comision-cuenca-del-arroyo-san-antonio-acuifero-salto>

¹² Ministerio de Ambiente. 2014. “Reunión Informativa - Conformación Comisión del Río Yi”<https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/reunion-infomativa-conformacion-comision-del-rio-yi-0>

2016, y cuyas impresiones y conclusiones fueron entregadas a un Grupo Asesor para ser procesadas en un documento que sirvió de base para la elaboración del Plan Nacional de Aguas en 2017.

4.2. Organización: la coordinación de la gestión del agua con actores locales y no estatales

Entre las evidencias que muestran que el gobierno “coordina la gestión del agua con los gobiernos subnacionales, instancias locales y ciudadanía en general para lograr una gobernanza de los recursos hídricos”, se conoce que desde 2014, la DINAGUA dispone de un correo electrónico y una dirección postal¹³ a la cual las personas interesadas en integrar una comisión de cuenca del departamento o ciudad donde residen [E51], deberán informar de ello a su director/a exponiendo el interés, grado y características de su representatividad. La manifestación de dicha intención se debe enviar, durante un tiempo establecido por las distintas comisiones de cuencas desperdigadas en todo el territorio, a la dirección electrónica dispuesta por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, o a las oficinas en la capital Montevideo.

En julio de 2016 comenzó el proceso de difusión y construcción del “Plan Nacional de Aguas. Propuesta” [E52], a través de distintas jornadas de diálogo y discusión con organismos estatales, sociedad civil, medios de comunicación, organizaciones sindicales y gremiales, entre otros (Ministerio de Ambiente, 2021a). El proceso de discusión y socialización, que recogió las percepciones y aportes de todas las partes involucradas, contó con la participación de aproximadamente 1500 personas (Alianza para el Gobierno Abierto, 2019, 217), y devino en la promulgación, por parte del presidente Tabaré Vázquez, del decreto 205/017, que aprobada el Plan Nacional de Aguas.

La tercera evidencia de este proceso de coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, se encuentran los distintos convenios de cooperación técnica entre las intendencias departamentales del país y el MVOTMA. En 2016, el MVOTMA y la Intendencia de Colonia firmaron el “Convenio de Cooperación Técnica e Interinstitucional

¹³Ministerio de Ambiente, 2021. dinagua@mvotma.gub.uy o Rondeau 1665 piso 1 (Montevideo)

para la gestión integral y sustentable de las aguas urbanas” [E53]¹⁴, por el cual la Dirección Nacional de Aguas brinda asesoramiento para el análisis de la calidad del agua, proyectos de agua y saneamiento, ordenamiento territorial y asistencia técnica. Se establece el intercambio de información tecnológica, la coordinación de proyectos, y financiamiento de equipos y actividades. En 2018, se aprobó el convenio de cooperación técnica entre el MVOTMA, y las intendencias de los departamentos de Colonia, San José, Montevideo, Canelones, Maldonado y Rocha (Resolución 804-18) para “el fortalecimiento de las actividades de la red de monitoreo costero de la calidad del agua en las playas del Río de la Plata y Océano Atlántico” (Intendencia de Montevideo 2018, 1).

Finalmente, en 2017 se instaló la Mesa de Coordinación de Políticas para la Gestión Integral de las Aguas Urbanas en el Departamento de Río Negro [E54], un espacio para la conformación de una mirada integral del agua en los municipios de Young y Nuevo Berlín (MVOTMA, 2016, 10), y después replicado en otros municipios del país. La Mesa de Aguas de Río Negro surgió en el marco del Plan de Aguas Urbanas (PAU) en el Uruguay: casos pilotos Young y Salto. El PAU fue elaborado con el objetivo de impulsar la gestión integrada de las aguas urbanas (GIAU) en los casos políticos de Young y Salto, para de esta manera, trazar una hoja de ruta para la planificación de las aguas urbanas, a la vez que la experiencia en estas ciudades pueda ser replicada en otras del país. A través de este plan “se definen líneas estratégicas y de acción prioritarias junto a una cartera de proyectos con objetivos, plazos y responsabilidades acordados de acuerdo a una visión futura de la ciudad y sus formas de interactuar con el agua” (MVOTMA, 2016, 10).

4.3. Autoridad: entablando un nuevo proceso para favorecer la participación en el sector

Las evidencias de que el gobierno “emprende un nuevo proceso legislativo que favorece la participación de los actores no estatales y gobiernos locales en la política de agua y saneamiento” comienzan en julio de 2017, con la aprobación del decreto 205/017 que legalizaba el Plan Nacional de Aguas [E55]. Dicho decreto con fuerza de ley disponía que “las distintas instituciones involucradas en la concreción del citado Plan, deberán explicitar en

¹⁴ IAGUA. 2016. “Cooperación entre Uruguay y el departamento de Colonia en materia hídrica y urbanismo”. <https://www.iagua.es/noticias/uruguay/mvotma/16/08/02/cooperacion-uruguay-y-departamento-colonia-materia-hidrica-y>

sus planes operativos anuales y/o presupuestales, los programas y proyectos incluidos en el presente Plan e informarán del seguimiento de los mismos” (art. 2). Así también, institucionalizaba la participación ciudadana en la formulación e implementación de los distintos planes locales y regionales relacionados a la gestión integrada de los recursos hídricos, a partir del trabajo iniciado unos años atrás por los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y las Comisiones de Cuencas y Acuíferos.

La segunda evidencia se localiza en el Plan Nacional de Aguas [E56], el cual “establece los lineamientos generales para la gestión integrada y sustentable del agua en todo el territorio (...), a la vez que sienta las bases para la formulación de los planes regionales y locales” (MVOTMA, 2017, 20). A través de este plan, se convierte en una obligación para los gobiernos locales y departamentales, que la formulación de sus planes regionales y locales de gestión de recursos hídricos vaya en consonancia con las directrices del plan nacional y que estos incorporen la mirada territorial en la gestión integrada del agua.

Como expresión de la voluntad de los actores sociales y de las entidades de gobierno para el cuidado del agua, así como para efectuar una mayor participación en la gestión del recurso hídrico, la creación de nuevas comisiones de cuencas ha continuado en el país [E57]. Son los casos de la Comisión de Cuenca del Río San Salvador, y de la Comisión de Cuenca del Río Negro, conformadas en 2016 y 2018 respectivamente¹⁵. Las principales propuestas de los integrantes de estas comisiones han girado en torno a la generación de mayor información para el aprovechamiento del agua, actualización de registros, y monitoreo de la calidad del agua de los ríos de ambas cuencas. Actualmente, el Consejo Regional para la Cuenca del Río de la Plata y su Frente Marítimo analiza y trabaja las propuestas de creación de las comisiones de cuenca del arroyo Las Vacas, del Río Rosario y el arroyo Las Palmas, en las intendencias de Rocha y Colonia.

4.4. Tesoro: redistribuyendo los recursos e incentivos para la gestión integrada del agua

Tres evidencias demuestran que el gobierno “entrega recursos e incentivos a la ciudadanía y gobiernos locales para la gestión integrada del agua y saneamiento”. La primera de ellas

¹⁵ IAGUA. 2014. “DINAGUA invita a organizaciones y entidades formar parte del Consejo de Cuenca del Río Yf”. <https://www.iagua.es/noticias/internacional/14/07/23/dinagua-invita-organizaciones-y-entidades-formar-parte-del-consejo-de-cuenca-del-rio-yi-52387>

concierno al Programa “Fondo de Desarrollo del Interior”. En 2013 la Oficina de Planeamiento y Presupuesto otorgó al Departamento de Artigas la cantidad de 8’370.000 dólares para proyectos de inversión en saneamiento en la región, como parte del Programa “Fondo de Desarrollo del Interior” [E58] que la Oficina ejecuta en coordinación con la Comisión Sectorial de Descentralización, entidad encargada de aprobar los fondos para los programas: Fondo de Desarrollo del Interior, Caminería Rural y el Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2021).

La segunda evidencia de tesoro es ocupada por el Premio Nacional Ambiental. En 2013 el MVOTMA lanzó la convocatoria “Premio Nacional Ambiental” [E59] dirigida a instituciones educativas de todos los niveles y empresas privadas con la pretensión de “reconocer y promover las diferentes acciones ambientales que niños, jóvenes y adultos realizan para mejorar su calidad de vida y el medio en que viven” (Uruguay Presidencia, 2013). En 2020 cambió el nombre del premio a “Premio Nacional de Ambiente”.

Como tercera evidencia consta el decreto 59/013 [E60] del año 2013, una reglamentación a la ley 18.840, determina que la Administración de OSE o la Intendencia de Montevideo pueden otorgar un subsidio, total o parcial, a las personas en situación de vulnerabilidad que requieran ejecutar obras de adaptación internas en sus viviendas para la conexión a la red pública de saneamiento.

5. Aumentando los controles democráticos en la gestión integral del agua

El resultado de la adopción de objetivos de participación en las políticas públicas, y la consecuente formulación de una política de aguas participativa a través de una reforma a la coordinación intersectorial de políticas, y la adopción de un estilo participativo e incluyente, en el caso uruguayo, ha consistido en un aumento de los controles democráticos en el sector de agua y saneamiento. Para ello, se muestran las evidencias recolectadas por cada instrumento, así como las observaciones empíricas esperadas.

5.1. Nodalidad: el incremento en el acceso a la información hídrica del país

Como primera evidencia de refleja que ha existido un “incremento en el acceso a la información hídrica del país”, se tiene el funcionamiento, desde el 2015, de la página “Observatorio Territorio Uruguay” [E61] una plataforma digital que sirve de monitor de las políticas territoriales y que tiene por objeto generar y difundir información a la ciudadanía de

los diversos contextos del país en lo concerniente a la planificación, gestión y evaluación de las políticas en el territorio. La plataforma OTU realiza el seguimiento a la ejecución de las obras que se realizan en el territorio, y en ella se pueden visualizar distintas herramientas como indicadores, perfiles, finanzas y mirador ciudadano. Este último es una sección que presenta información de los distintos proyectos de agua, saneamiento, y objetivos de desarrollo sustentable (ODS) que se ejecutan en cada uno de los departamentos y municipios del país desde el año 2015 (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2021).

En julio de 2019, con apoyo de la Unión Europea (programa Euroclima+) se puso en marcha el proyecto “Tecnología y modelación para la gestión integrada de las aguas como adaptación al cambio climático de la principal fuente de agua potable de Uruguay” [E62]¹⁶, que busca adoptar el uso de la tecnología en la gestión del agua en la Cuenca del Río Santa Lucía. El proyecto ha fortalecido a las partes interesadas: gobierno, usuarios y sociedad civil, en el conocimiento de la gestión del agua, al tiempo que ha desarrollado actividades y programas para la educación y la comunicación ambiental.

Como tercera evidencia se muestra la implementación, desde 2019, de varias herramientas tecnológicas para evaluar la calidad y conocer el estado sanitario de playas, arroyos, ríos y lagos en algunos departamentos del país [E63]. Es el caso de las apps móviles “Agua y Playas”, de la intendencia de Canelones, “Info Playas” en el departamento de Maldonado, e “Intendencia de Montevideo” en el departamento de Montevideo¹⁷, las cuales permiten conocer la colocación de banderas sanitarias que indican el riesgo del agua en playas, arroyos y ríos del país, poniendo a disposición de la ciudadanía información hídrica del país mediante un acceso fácil, rápido y actualizado.

La cuarta evidencia se relaciona con lo establecido en la Ley General de Protección del Ambiente (17.238/2000), la cual plantea que corresponde al Poder Ejecutivo, a través del ministerio competente en dicha materia, elaborar y difundir un informe sobre la situación ambiental del país, incluida la referida a agua y saneamiento. Si bien el informe de 2020 constituye el tercer informe realizado, desde ese año, el Ministerio de Ambiente, ha puesto a

¹⁶Euroclimaplus. 2019. “Proyecto “Tecnología y modelación para la gestión integrada de las aguas como adaptación al cambio climático de la principal fuente de agua potable de Uruguay”.

<https://euroclimaplus.org/proyectos-agua/item/524-sistema-operacional-de-monitoreo-e-alerta-en-cantidad-y>

¹⁷ El País. 2019. “Tres apps para consultar antes de bajar a la playa”.<https://www.elpais.com.uy/vida-actual/tres-apps-consultar-bajar-playa.html>

disposición del público el “formulario para envío de aportes y opiniones” [E64] para efectos de corregir y aumentar la información del Informe del Estado del Ambiente 2020 (periodo 2016-2019) que dicha cartera de Estado realiza desde el año 2009 (Ministerio de Ambiente, 2021b). Accediendo al enlace citado al pie de página¹⁸, la ciudadanía puede realizar comentarios y sugerencias del informe que, a pesar de tratarse de un documento técnico, utiliza un lenguaje sencillo que permite al lector comprender el contenido, así como realizar las opiniones que co-elaboran el Informe del Estado del Ambiente.

5.2. Tesoro: las mejoras en la información presupuestaria y financiera de la política de aguas

Entre las evidencias encontradas que demuestran que ha existido una “mejora en la información de las asignaciones presupuestarias y en las finanzas de la política de agua y saneamiento” se ha corroborado la existencia del Portal de Transparencia Presupuestaria [E65], una página web de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. En dicho portal se encuentra desagregada la información presupuestal de todas las empresas públicas (estatales y no estatales), así como el presupuesto nacional y las finanzas subnacionales (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2021). En lo que respecta a las empresas públicas, se ofrece información al público del ejercicio anual, cantidad de recursos humanos y el patrimonio en millones de pesos de la Administración de Obras Sanitarias del Estado, la empresa encargada de la dotación del servicio de agua potable y alcantarillado en todo el territorio nacional excepto la Intendencia de Montevideo.

La segunda evidencia corresponde a lo encontrado en la plataforma digital “Observatorio Territorio Uruguay” en las secciones “Finanzas” y “Mirador Ciudadano” [E66]. En la primera la ciudadanía puede acceder a los datos de los ingresos y egresos de los departamentos municipales y departamentales (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2021). En la segunda se puede visualizar el estado y avance de cada uno de los proyectos desarrollados en los distintos departamentos, y su respectivo presupuesto asignado. Toda la información financiera, local y departamental, disponible al público, atañe a las obras, servicios y competencias desarrollados y entregadas por los gobiernos subnacionales, resultando posible conocer en qué sectores se están invirtiendo los recursos, así como la cantidad de dinero.

¹⁸ Ministerio de Ambiente. 2021. “Informe del Estado de Ambiente 2020 - Comentarios o sugerencias del/la lector/a”. <https://dinama.bpmgob.mvotma.gub.uy/etapas/ejecutar/59526>

Como tercera evidencia se encontró que la Administración de Obras Sanitarias del Estado dispone de un espacio virtual [E67]¹⁹ para la ciudadanía dentro del cual los usuarios de los servicios de agua potable y saneamiento pueden registrarse con un usuario y una clave para acceder a pagos y facturas, consultas y trámites on-line, entre otros. El sitio web también permite hacer denuncias por pérdidas de agua potable en la vía pública, o reclamos operativos y comerciales por cobros indebidos o adulterados.

5.3. Autoridad: el respeto al debido proceso por parte del Estado puesto a prueba

Cuatro evidencias en el caso uruguayo muestran que en el país “ha aumentado el respeto al debido proceso desde los actores estatales a las demandas ciudadanas en materia de agua y saneamiento”. En 2018 la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua aprobó el Reglamento de Planes de Seguridad de Agua [E68], el cual establece “los requisitos y obligaciones que las EPSA (Entidades prestadoras de servicios de agua potable) deben cumplir para elaborar e implementar planes de seguridad del agua con el fin de garantizar la provisión de agua segura para el consumo humano” (art. 1). Con dicho reglamento, se pone en práctica el enfoque de evaluación y gestión del riesgo. Si bien la falta de Planes de Seguridad de Agua por parte de los prestadores de servicios no implica sanciones, cada entidad prestadora deberá disponer de al menos un plan de prevención y emergencia (art. 53), al tiempo que las fallas que dificulten la provisión de agua segura para el consumo humano pueden ser sancionadas (Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua, 2018).

En esa línea, en agosto de 2019 la URSEA multó a la Administración de OSE con 50.000 unidades indexadas por comunicar a destiempo acerca del episodio de agua turbia con soda cáustica que afectó a los consumidores de toda la zona de la Costa de Oro en el Departamento de Canalones [E69]²⁰. El asunto comenzó en febrero de 2019, cuando un grupo de vecinos denunció ante OSE que el agua del grifo presentaba un sabor y un color desagradable con soda cáustica. La sociedad civil realizó una concentración frente a las instalaciones de la empresa de agua, logrando una entrevista con las autoridades. En dicho encuentro, quedaron en evidencia las fallas de la empresa, por lo que la URSEA aplicó las respectivas sanciones

¹⁹ Obras Sanitarias del Estado. 2021. “Servicios al Cliente”.

<http://facturas.ose.com.uy/SGCv10WebClient/MenuFacturasYPagos.faces#menu>

²⁰El País. 2019. “OSE deberá pagar una multa de \$ 211.000 por el agua turbia en la Costa de Oro en verano”. <https://www.elpais.com.uy/informacion/multa-ose-debera-pagar-agua-turbia-costa-oro-verano.html>

obligando a OSE a compensar a los 20.000 usuarios afectados por el incidente a través de la exoneración del pago de facturas que sumaron unos 19 millones de pesos - 546.000 dólares²¹. En 2020 el Ministerio de Ambiente inauguró el Sistema de Denuncias de Recursos Hídricos [E70] que permite a la ciudadanía notificar a la autoridad competente de cualquier hecho que visibilice el incumplimiento de las normas legales relativas al uso, aprovechamiento y cantidad de los recursos hídricos por parte de las empresas o el Estado, así como la existencia de obras hidráulicas que destruyan o afecten los cuerpos de agua. Para efectuar una denuncia, el público debe ingresar a la dirección de denuncias y trámites del Ministerio de Ambiente²², proveyendo sus datos, motivos, y la ubicación desde donde hace la denuncia.

La última evidencia se vincula con el anuncio en marzo de 2021, del presidente Luis Lacalle Pou, acerca de la instalación de una nueva planta de agua potable de OSE en la zona de Arazatí, departamento de San José, en el Río de la Plata. El denominado proyecto “Neptuno” [E71] posee una inversión económica de aproximadamente 200 millones de dólares, e implica la entrega a operadores privados de áreas de gestión del agua y saneamiento en la capital Montevideo. La acción ya ha suscitado conflictos. Por ejemplo, el movimiento TucúTucú, un grupo de vecinos cercano a la localidad de Arazatí, denuncia el impacto que el proyecto puede generar en la zona²³. Nicolás Ferreira, secretaria general de la Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias del Estado (FFOSE) cuestiona la voluntad del gobierno aludiendo a que el artículo 47 de la Constitución establece claramente el rol del Estado en la entrega, dotación y gestión del servicio de agua en el país.²⁴

Si bien el proyecto Neptuno aún se encuentra en etapa de estudios de factibilidad, y todavía no se conoce si se tratará de una licitación o de una subasta pública para el proceso de adjudicación, las reacciones a favor y en contra, así como las implicaciones relativas a la participación de la ciudadanía en general, y de actores privados en particular, están pendientes

²¹Teledoce. 2019. “OSE deberá pagar 6.000 dólares de multa a la Ursea por no informar en tiempo y forma sobre el episodio de agua turbia en la Costa de Oro”. <https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/ose-debera-pagar-6-000-dolares-de-multa-a-la-ursea-por-no-informar-en-tiempo-y-forma-sobre-el-episodio-de-agua-turbia-en-la-costa-de-oro/>

²² Ministerio de Ambiente. 2021. “Denuncia de aguas”. https://app.mvotma.gub.uy/SIH-JSF/tramites/denuncia/MVOTMA_Denuncia_a.shtml

²³ El Observador. 2021. “La inversión millonaria de OSE: la empresa francesa que el gobierno descartó y las dudas de vecinos”. <https://www.elobservador.com.uy/nota/la-inversion-de-ose-la-empresa-francesa-descartada-y-las-dudas-de-vecinos-20214255058>

²⁴ M24. 2021 “OSE «entregará derechos humanos ligados al agua a privados para que hagan dinero», denuncia Federación de Funcionarios” <https://www.m24.com.uy/ose-entregara-derechos-humanos-ligados-al-agua-a-privados-para-que-hagan-dinero-denuncia-federacion-de-funcionarios>

de resolución. En esa vía, será interesante observar la postura de las demás instituciones del Estado (Consejos Regionales de Recursos Hídricos, Dirección Nacional de Aguas, Comisiones de Cuenca y Acuíferos) así de la sociedad civil y organismos mixtos.

5.4. Organización: los avances y desafíos de las agencias autónomas al Estado en la política de aguas

La primera evidencia que expone que en Uruguay “se han afianzado los dispositivos y procedimientos que permiten a agencias autónomas al Estado regular y supervisar la política de aguas” son las denuncias realizadas por la Comisión de Vecinos en Defensa de la Laguna del Cisne, ubicada en el departamento de Canelones, a la Dirección Nacional de Aguas, por los problemas de contaminación presentes en la laguna [E72]. Janet Suárez²⁵, integrante de la Comisión, señaló que el conflicto comenzó en 2012 por la plantación de soja y el uso de glifosato en los alrededores de la Laguna del Cisne, dentro de la propiedad del Ing. Pablo Benia. Entre 2012 y 2015, los vecinos de la localidad denunciaron y se movilizaron por la contaminación de las aguas de la laguna, dando como resultado la conformación de la Comisión, que convocó a una entrevista a los directos de la DINAGUA, la Junta Departamental de Canelones y las autoridades de la Administración de Obras Sanitarias del Estado (OSE). El juicio terminó con una resolución favorable a la Comisión de Vecinos, estableciéndose sanciones y una franja de exclusión de 210 metros desde la laguna del Cisne para la producción de soja.

No obstante, y a pesar de los esfuerzos realizados, las fumigaciones por parte del Ing. Benia continuaron a finales de 2015, por lo que el 7 de enero de 2016, fueron introducidas las denuncias 215 y 216 en la Intendencia, por lo que Junta Departamental de Canelones resolvió medidas cautelares de categorización del destino de los suelos de la zona, así como la contratación de un guardaparques con experiencia en áreas protegidas para el trabajo de control ambiental. Actualmente, se encuentra en trámite la declaración de la Cuenca de la Laguna del Cisne como un área protegida por parte del SNAP (Sistema Nacional de Áreas Protegidas), la cual ha sido una solicitud presentada por la Comisión de Vecinos, y que

²⁵ Hemisferio Izquierdo. 2018. ““Con esta ley se sigue privatizando las ganancias y socializando las pérdidas”: entrevista”. <https://www.hemisferioizquierdo.uy/single-post/2018/09/07/con-esta-ley-se-sigue-privatizando-las-ganancias-y-socializando-las-p%C3%A9rdidas-entrevista-a>

constituye un gran paso que garantice el respeto mínimo por parte del Estado a los actores no estatales que participan en la gestión y control del agua en el país.

En 2018, el intendente de Canelones Yamandú Orsi, anunció la construcción de una planta de residuos sólidos en la zona cercana al Arroyo Solís, la cual recibió muchas críticas por parte de los habitantes de la zona que denunciaban que el proyecto contaminaría la calidad del aire y del agua en el arroyo [E73]. En enero de 2019, la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) consideró que la construcción de dicho basurero no era conveniente, e instó al intendente de Canelones a desistir del proyecto, además de que en la zona, la Administración de OSE preveía construir una reserva de agua²⁶. En enero de 2020, diversos sectores de vecinos y grupos de la sociedad civil solicitaron al aún Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la instalación “inmediata” de una Comisión de Cuenca del Arroyo Solís Chico, así como la declinación total del proyecto emprendido por la intendencia. Sin embargo, el 26 de febrero de ese año, el MVOTMA aprobó la instalación del mega basurero, esta vez en la zona del Cerro de Mosquitos, en la localidad de Sosa. La DINAMA otorgó la Autorización Ambiental Previa²⁷, lo cual facultaba el inicio de las obras. Las protestas y críticas al proyecto continuaron, por lo que en septiembre de 2020, una vez asumido el nuevo gobierno, el ministro de Ambiente, Adrián Peña, anunció la suspensión por tiempo indeterminado del mega basurero en el cerro Mosquitos, alegando que el nuevo gobierno tenía muy poco tiempo al frente del poder, y que se estaban considerando “otras alternativas superadoras” para una solución “quizás más integral, y una visión más regional, no solo el departamento de Canelones”.²⁸

Carmen Sosa, representante de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV), en declaraciones en el taller denominado “La participación social en la gestión pública del agua en Uruguay” [E74], realizado el 29 de octubre de 2020 se refirió a los problemas existentes en el país respecto de la participación en la gestión y control del agua, la

²⁶ Hoy Canelones. 2019. “La DINAMA no considera conveniente instalar un basurero cerca del Arroyo Solís Chico”. <https://hoycanelones.com.uy/2019/01/29/la-dinama-no-considera-conveniente-instalar-un-basurero-cerca-del-arroyo-solis-chico/>

²⁷ El Observador. 2020. “Ministerio de Vivienda autorizó construcción de “megabasurero” en Canelones”. <https://www.elobservador.com.uy/nota/ministerio-de-vivienda-autorizo-construccion-de-megabasurero-en-canelones-2020226193448>

²⁸ El País. 2020. “Gobierno suspendió la instalación de un megabasurero en Cerro Mosquitos”. <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/gobierno-suspendio-instalacion-megabasurero-cerro-mosquitos.html>

falta de ámbitos de participación en la empresa de agua OSE, decisiones no consensuadas, ejecución presupuestaria, etc. Se recogió un pequeño extracto de su intervención:

(...) Aún con todos estos aspectos en contra y teniendo claro que esto se soluciona únicamente arrancando la voluntad política y con movilización, las comisiones de cuenca han servido en muchos casos en lugares donde existen problemas concretos de agua, los vecinos usan esta herramienta, digamos como presión, como forma de agruparse, teniendo como respaldo lo que dice la Constitución (Sosa, 2020).²⁹

6. Formalización bayesiana para evaluar las evidencias

Como se estableció en el capítulo 1, para efectos de evaluar las evidencias que confirmen o no la presencia del mecanismo causal se van a utilizar pruebas de aro puesto que este tipo de pruebas permite aumentar el nivel de confianza en la teoría cuando se encuentra evidencia, y a su vez, permiten actualizar el nivel de confianza cuando se encuentra evidencia alternativa (Beach y Pedersen, 2013, 106). Las pruebas de aro ofrecen una fortaleza considerable de certeza y exclusividad (Beach y Pedersen, 2013, 102), debido a que “muestran un valor de confirmación más bajo que las pruebas de pistola humeante (0,25 frente a 0,3), pero un valor de refutación más alto (-0,38 frente a -0,1)” (Fontaine et al. 2020, 68, 70). A continuación se presenta una tipología de tests empíricos construida por Fontaine et al. (2020) en donde se va a privilegiar la fila de los tests de aro, comenzándose con una confianza inicial $p(h)$ de 0,30, en otras palabras, con un 30% de confianza inicial en la hipótesis.

Tabla 8. Tipología de tests empíricos basados en el teorema de Bayes

Tipos de test	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(e h)$	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	$p(h e)$	$p(h \neg e)$	$C_1 = \frac{p(h e) - p(h)}{p(h)}$	$C_2 = \frac{p(h \neg e) - p(h)}{p(h)}$
Paja al viento	0.30	0.70	0.40	0.60	0.30	0.70	0.36	0.27	0.06	-0.03
Aro	0.30	0.70	0.90	0.10	0.30	0.70	0.56	0.06	0.26	-0.24
Pistola humeante	0.30	0.70	0.40	0.60	0.10	0.90	0.63	0.22	0.33	-0.08
Doblemente decisivo	0.50	0.50	0.90	0.10	0.10	0.90	0.90	0.10	0.40	-0.40

Fuente: Fontaine et al. (2020, 69).

²⁹Carmen Sosa. 2020. Vídeo en Youtube “La participación social en la gestión pública del agua en Uruguay”. <https://youtu.be/86WE4Q0wWk0>

Utilizando las pruebas de aro recomendadas por Fontaine et al. (2020), se puede aumentar el nivel de confianza en la confirmación de la hipótesis una vez que las evidencias en cada parte del mecanismo han sido encontradas. La tabla 9 muestra que los tests empíricos realizados a cada una de las partes del mecanismo (detonante, entidades A, B, y C, y resultado) son positivos. El nivel de confianza posterior para cada observación empírica esperada es de 0.85 a 0.97; mientras que el nivel de confianza posterior para cada entidad del mecanismo causal es de 0.97, ambos resultados se pueden interpretar como una confianza posterior “casi absoluta o más allá de toda duda razonable” (Beach y Pedersen 2019, 179).

Tabla 9. Formalización bayesiana sobre los tests positivos con pruebas de aro

Tests empíricos	p(h)	p(¬h)	p(e h)	p(¬e h)	p(e ¬h)	p(¬e ¬h)	p(h e)	p(h ¬e)	C ₁ = p(h e)- p(h)
Pd1	0.30	0.70	0.90	0.10	0.30	0.70	0.56	0.06	0.26
Pd2	0.56	0.44	0.90	0.10	0.30	0.70	0.79	0.16	0.23
Pd3	0.79	0.21	0.90	0.10	0.30	0.70	0.92	0.36	0.13
Pd4	0.92	0.08	0.90	0.10	0.30	0.70	0.97	0.62	0.05
Pa1	0.30	0.70	0.90	0.10	0.30	0.70	0.56	0.06	0.26
Pa2	0.56	0.44	0.90	0.10	0.30	0.70	0.79	0.16	0.23
Pa3	0.79	0.21	0.90	0.10	0.30	0.70	0.92	0.36	0.13
Pa4	0.92	0.08	0.90	0.10	0.30	0.70	0.97	0.62	0.05
Pb1	0.30	0.70	0.90	0.10	0.30	0.70	0.56	0.06	0.26
Pb2	0.56	0.44	0.90	0.10	0.30	0.70	0.79	0.16	0.23
Pb3	0.79	0.21	0.90	0.10	0.30	0.70	0.92	0.36	0.13
Pb4	0.92	0.08	0.90	0.10	0.30	0.70	0.97	0.62	0.05
Pc1	0.30	0.70	0.90	0.10	0.30	0.70	0.56	0.06	0.26
Pc2	0.56	0.44	0.90	0.10	0.30	0.70	0.79	0.16	0.23
Pc3	0.79	0.21	0.90	0.10	0.30	0.70	0.92	0.36	0.13
Pc4	0.92	0.08	0.90	0.10	0.30	0.70	0.97	0.62	0.05
Pr1	0.30	0.70	0.90	0.10	0.30	0.70	0.56	0.06	0.26
Pr2	0.56	0.44	0.90	0.10	0.30	0.70	0.79	0.16	0.23
Pr3	0.79	0.21	0.90	0.10	0.30	0.70	0.92	0.36	0.13
Pr4	0.92	0.08	0.90	0.10	0.30	0.70	0.97	0.62	0.05

Fuente: Fontaine et al. (2020, 71).

Los valores mostrados se interpretan de la siguiente manera: las 16 evidencias encontradas en la hipótesis del detonante aumentaron la confianza previa del 30% a un nivel de confianza posterior del 97%, con esto se afirma que el gobierno adoptó la participación ciudadana como un objetivo de sus políticas (Pd). La entidad A contó con 16 evidencias, esto incrementó el nivel de confianza inicial del 30% al 97%, lo cual confirma que el gobierno formuló una política de agua y saneamiento participativa (Pa). En la entidad B se hallaron 14 evidencias, el nivel de confianza inicial subió del 30% al 97% de confianza, asegurándose así que el gobierno reformó el sistema de coordinación intersectorial de la política de aguas con otros

sectores (Pb). Así mismo, en la entidad C se encontraron 14 evidencias, lo que confirma con un 97% de confianza posterior que el gobierno implementó un estilo participativo en sus interacciones con actores no estatales y locales (Pc). Por último, las 14 evidencias encontradas en el resultado validan la hipótesis por la cual aumentaron los controles democráticos en el sector de agua y saneamiento en un 97% (Pr). La combinación de estos resultados da la potestad de afirmar que la adopción de objetivos de participación da como resultado un aumento de los controles democráticos en la política de agua y saneamiento.

Conclusiones

La presente investigación se concentró en responder a la pregunta ¿por qué la participación ciudadana mejora los controles democráticos en la política de agua y saneamiento? Para cumplir esta tarea, se utilizó el marco analítico del diseño de políticas públicas, que permitió identificar el proceso de la política de agua y saneamiento en Uruguay identificando el mecanismo causal por el cual la adopción de objetivos de participación dio como un resultado un aumento de los controles democráticos. A continuación se discuten las implicaciones teóricas, metodológicas y empíricas que tuvo la investigación.

1. Hallazgos empíricos

En el plano empírico, la presente investigación resalta que si bien los controles verticales no electores se han afianzado y que la relación entre la participación ciudadana y los controles democráticos en el sector del agua y saneamiento es positiva, aún quedan esfuerzos por hacerse. En primer lugar, el despliegue de diversos instrumentos del Estado como la incorporación de la participación ciudadana en su programa de gobierno, su participación en foros y organismos internacionales, la creación de comisiones técnicas, y declaraciones explícitas de ministros, reflejan que el gobierno uruguayo adoptó objetivos de participación ciudadana en sus políticas sectoriales.

En segundo lugar, la declaración de intenciones y puesta en agenda de determinados objetivos de política estuvo acompañada de un proceso de formulación de políticas a través de la activación de dispositivos regulatorios. Entre ellos destacan la ley 18.610 o Política Nacional de Aguas, que fue el principal instrumento de autoridad que garantiza que la gestión de los recursos hídricos, y el acceso al agua y saneamiento, sean derechos públicos difíciles de revertir, independientemente del color o ideología del gobierno de turno, o la ley 18.567 que descentralizaba el Estado a través de la creación de un tercer nivel de gobierno. Cabe destacar el apoyo internacional a la formulación de la política recibido principalmente a través de proyecto de inversión y programas de agua desde instancias como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Cooperación Andina de Fomento o la Cooperación Española.

En tercer lugar se destaca que, a la formulación de una política integral y participativa de agua y saneamiento, le siguió el despliegue de las instituciones del Estado a través de la coordinación institucional. Se observó la creación de instancias participativas como los

consejos regionales de recursos hídricos, y las comisiones de cuencas y acuíferos, las cuales han cumplido la misión de aterrizar la política y los objetivos de las autoridades que desde un escritorio en Montevideo, se trasladan a todos los rincones del país. Otros instrumentos de política que también fueron activados en esta vía fueron la Declaración de Fuentes de Agua y el Proyecto Cuenca Inteligente, los cuales colocaban la información hídrica del país al servicio de las distintas instituciones implicadas.

En cuarto lugar, es necesario remarcar el papel jugado por los actores no estatales y los gobiernos locales, los cuales, en sus interacciones políticas con el Estado, provocaron la activación de instrumentos de autoridad como los planes regionales y locales de agua; de nodalidad: reuniones informativas y programa de monitoreo; de tesoro, a través del Fondo de Desarrollo del Interior y el Premio Nacional Ambiental; y de organización como la instalación de mesas urbanas de trabajo, convenios de cooperación interinstitucional, la disposición de una dirección electrónica para la conformación de comisiones de cuencas, etc. Finalmente, en lo que respecta al resultado de la política, cabe destacar que los avances tecnológicos han sido aprovechados por el gobierno en la medida en que la información presupuestal, o la referida a proyectos, planes y demás, son publicitadas constantemente, lo que permite un acercamiento directo entre el ciudadano interesado en conocer el estado de los servicios de agua y saneamiento, y el funcionario responsable de rendir cuentas a la ciudadanía. Otras señales que dan cuenta del éxito de la política de agua y saneamiento en Uruguay se relacionan con el despliegue y aplicación de instrumentos de autoridad como los planes de seguridad de agua en las entidades prestadoras del servicio, sistemas de denuncias y multas por las fallas en la entrega del servicio.

Así mismo, la tarea inicialmente encomendada a los consejos regionales y las comisiones de cuenca, esta es, la de resolver los potenciales conflictos entre las partes interesadas por el recurso, ha sido relativamente cumplida con éxito dado que la conformación de cada una de estas instancias ha sido tripartita (7 representantes por el gobierno, 7 por la sociedad civil, y 7 por los usuarios). Esto asegura por ejemplo, que los intereses de un productor de leche o carne que necesita del agua para regadío o dar de beber a sus reses, no afecte el suministro de agua a los habitantes de la localidad o el estado ambiental de un río aledaño.

Aún con todos los desafíos por enfrentar, cabe destacar que el trabajo realizado durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez en materia hídrica y de recursos naturales, pero también

en lo relativo a la incorporación y participación de actores no estatales en la gestión de las políticas, sentó las bases para que en la actualidad el carácter público y estatal de los recursos hídricos sea reconocido y respetado. Por una parte, el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio (CNAAT) no ha funcionado como se esperaba, por lo que en diciembre de 2020, Martín Lema, miembro de la Cámara de Representantes propuso su disolución. Lema sostiene que este consejo se superpone con las tareas realizadas por otras instancias como la Secretaría Nacional del Ambiente, Agua y Cambio Climático, resultando en una duplicación de funciones que convierte al CNAAT en un ente que no funciona. Daniel Greif, ex director nacional de aguas defiende la conservación y permanencia del organismo, argumentando que este debería reglamentarse e instrumentarse, en vez de eliminarse.³⁰

Por otra parte, el cambio de gobierno en Uruguay con la llegada al poder del Partido Nacional a cargo de Luis Lacalle Pou pone en el tablero la institucionalidad hasta ahora alcanzada en lo referente a la gestión integral de los recursos hídricos. El proyecto “Neptuno” en la zona de Arazatí, en el departamento de San José, ha encendido las alarmas en la población y en las organizaciones de la sociedad civil que defienden la concepción de la gestión del agua y el ambiente como un bien público, no privatizable, en donde se garantice la participación ciudadana. La conformación de más comisiones de cuencas y acuíferos que conecten el trabajo y los objetivos de las instancias nacionales con los actores y las demandas locales constituye una tarea impostergable; sin embargo, no basta con que estas comisiones existan en un plano legal, sino que debe asegurarse su correcto funcionamiento y el respeto a sus demandas.

Las evidencias recogidas permiten la confirmación de la hipótesis y de la aplicabilidad del mecanismo causal establecido por Fontaine et al. (2020), el cual plantea que a la adopción de determinados objetivos de política le sucede una formulación de políticas que conduce a la coordinación entre distintas instituciones del Estado, así como la incorporación de actores no estatales en diferentes instancias, y su consecuente institucionalización con el paso de los años y sucesivos gobiernos (2005-2020). A tal punto de que un gobierno como el de Lacalle Pou,

³⁰La Diaria. 2020. “Medioambiente, derechos de autor y prestación internacional de alimentos: las reformas del Programa de Modernización Legislativa de Martín Lema”.
<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/12/medioambiente-derechos-de-autor-y-prestacion-internacional-de-alimentos-las-reformas-del-programa-de-modernizacion-legislativa-de-martin-lema/>

de orientación ideológica completamente diferente, no se atreva a desmontar la estructura institucional previamente establecida.

2. Implicaciones teóricas y metodológicas

En el plano teórico, el uso del marco del diseño de política permitió articular las dimensiones de causalidad, instrumentación, evaluación e intervención (Peters, 2018) de la política en cuestión. Como dice Hernández (2019, 69), comprender la causalidad de los problemas públicos o “framing” ayuda a comprender las causas y las dinámicas a través de las cuales estos emergen. Así por una parte, la reforma constitucional del año 2004 que declaraba el acceso al agua y saneamiento como un derecho humano fundamental, y la llegada al poder del gobierno izquierdista de Tabaré Vázquez cuajaron las condiciones para que la participación ciudadana en los asuntos de interés, y el aumento en el acceso a servicios básicos y sociales sea un objetivo de gobierno que las autoridades adoptaron explícitamente. Por otra parte, el contexto internacional, la democratización del Estado y las nuevas lógicas gubernativas mundiales (el gobierno abierto, la gobernanza de los recursos naturales, y la búsqueda de legitimidad de las autoridades) han penetrado las agendas de muchos gobiernos a nivel regional.

El cambio institucional consolidó la formulación de la política de agua, la coordinación intersectorial al interior del Estado, así como las interacciones entre el Estado y la sociedad, permitiendo estabilizar la participación de actores no estatales en la política sectorial, en particular a través de la conformación y consolidación de los consejos regionales y las comisiones de cuencas. Se devela que el mecanismo causal a través del cual la adopción de objetivos de participación, que condujo a la formulación de una política de agua y saneamiento participativa, modificando la coordinación entre las distintas instituciones vinculadas a la política, e implementando un estilo participativo e incluyente con los actores no estatales que dio como resultado un aumento de los controles democráticos estuvo presente a través de la selección de determinados instrumentos de política.

La instrumentación o selección de instrumentos no se correspondió únicamente con el intento del gobierno del Frente Amplio de encontrar un algoritmo para asignar ciertas recetas a determinados problemas de política, sino con un proceso complejo en donde las autoridades de gobierno analizaron la compleja situación ante la cual se encontraban y seleccionaron determinados recursos de un modo gradual e incremental. Así, no fue suficiente con

introducir en su programa a la participación ciudadana en la política de aguas como un derecho ciudadano, sino que fue necesario instrumentar leyes que le dieran legalidad a este derecho, para posteriormente crear instituciones y procedimientos que hicieran efectivo, en el territorio, el derecho a la participación en el sector. Los valores que se buscaron lograr (mayor participación, transparencia y apertura del Estado) fueron los explícitamente declarados por las autoridades a principios del primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010).

La cuarta dimensión del diseño de políticas, la intervención del gobierno también fue visualizada a través de la creación y funcionamiento de un conjunto de instituciones que trabajaron dentro de un contexto dado, y que recibieron la constante retroalimentación por parte de los actores no estatales y gobiernos locales. En primera instancia la Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS), se constituyó en el espacio en el cual la política de aguas empezó a tomar forma y a estructurarse en un cuerpo de normas y procedimientos que devino en la promulgación de la ley 18.610 aprobada en octubre de 2009. Luego, el trabajo realizado por los tres Consejos Regionales de Recursos Hídricos y las distintas Comisiones de Cuenca o Acuíferos permitió la articulación de actores estatales, usuarios y de la sociedad civil que llevaron la política pública al territorio. Sin embargo, esta nueva institucionalidad no se habría podido complementar sin la colaboración y la intervención constante de actores no estatales como la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida, el movimiento TucúTucú, o la Comisión de Vecinos en Defensa de la Laguna del Cisne, entre otros.

Precisamente, el enfoque centrado en las instituciones en la presente investigación dio cabida a que se destacaran elementos y actitudes que trascendían la dimensión individual o la decisión personal de un político, para privilegiar la dimensión colectiva (March y Olsen, 1984). Dicho de otra forma, la interdependencia entre las instituciones gubernamentales y los espacios predominantemente sociales y no estatales posibilitó que se consolidara la política de agua y saneamiento y que esta no pudiera ser revertida por la decisión de un ministro o un gobierno de orientación ideológica distinta o antagónica. En el proceso de la política de agua y saneamiento en Uruguay, se observó que los actores adecuaron su comportamiento a una lógica de lo adecuado, esto es, a los marcos cognitivos y normativos previamente existentes que les otorgaron mayor legitimidad. Es necesario recordar el contexto en el cual el mecanismo causal por el cual la adopción de objetivos de participación ciudadana dio como resultado un aumento de los controles democráticos, puesto que sin las reformas previas

dadas, y una larga tradición institucional, la política de agua y saneamiento no habría tenido el desenlace que tuvo en el caso uruguayo.

En el plano metodológico, se debe señalar algunos puntos. En primer lugar, se utilizó el protocolo de investigación del laboratorio de políticas públicas de FLACSO-Ecuador basado en Fontaine (2019) y Fontaine et al. (2020). Este protocolo se dividió en cinco pasos: teorización del mecanismo causal, diseño de tests empíricos, selección de casos, análisis de congruencia y reconstitución de procesos (Fontaine, 2019), los cuales fueron seguidos parsimoniosamente. En cuanto a la teorización del mecanismo causal, este permitió robustecer la hipótesis principal con base en evidencia empírica encontrada y revisión de la literatura. También se formuló una hipótesis alternativa en caso de que la hipótesis principal no se cumpliera.

En segundo lugar, y siguiendo el protocolo de investigación, se llevó a cabo una selección de casos a través de una tabla de verdad basada en QCA (qualitative comparative analysis) tomándose como universo a los países de América Latina y el Caribe, y un análisis de congruencia que justifica por qué se seleccionó a Uruguay como el caso de estudio típico que comprobara la existencia del mecanismo causal (capítulo 2). El proceso de selección de casos constituyó una tarea esencial para dar sentido y coherencia a la investigación ya que se buscaba ser lo más eficiente con el tiempo eligiéndose un caso en donde la relación causal fuera positiva, y no se terminase estudiando un caso en donde la política no existiera, o en su defecto, un caso individualmente irrelevante. El análisis de congruencia en cambio sirvió para colocar en perspectiva a los casos típicos y para elegir el caso idóneo sobre el cual identificar el mecanismo causal de la participación ciudadana y los controles democráticos.

En tercer lugar se utilizó el método de la reconstitución de procesos o *processtracing* que propició estudiar en profundidad el caso seleccionado a través de la búsqueda y análisis de las evidencias. Para este efecto, se construyeron veinte observables empíricos basados en la taxonomía de Hood en orden de observar cómo se comportaron los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización (NATO). En total se recolectaron 74 evidencias (cuatro evidencias para 14 observables empíricos dando como resultado 56 evidencias, y tres evidencias para los otros 6 observables empíricos: 18 evidencias, sumando un total de 74 evidencias) distribuidas en las cinco partes del mecanismo causal (puesta en agenda, formulación, coordinación, interacciones políticas y resultado) que comprueban la existencia

del mismo. Estas evidencias a su vez fueron sometidas a pruebas de confianza a través de la formalización bayesiana, las cuales les otorgaron valor probatorio.

Se recurrió para ello al diseño de tests empíricos que conjugaron las dimensiones de certeza y exclusividad para evaluar las evidencias y comprobar, o rechazar, la hipótesis. El tipo de prueba o test seleccionado para evaluar las evidencias fueron los *tests* de aro ya que ofrecen una fortaleza considerable de certeza y exclusividad, permitiendo aumentar la confianza en el mecanismo cuando se ha encontrado evidencia, y actualizando el nivel de confianza cuando se encuentra evidencia alternativa (Beach y Pedersen, 2013). El número y el valor de las evidencias encontradas para cada parte del mecanismo facultan asegurar y confirmar la presencia de la hipótesis principal, así como las hipótesis en cada una de las cinco partes del mecanismo. Por último en lo concerniente a la metodología, cabe señalar que la búsqueda de evidencias se basó en los instrumentos usados por el Estado, tomándose en cuenta no solo los discursos y las declaraciones programáticas, sino también los planes de desarrollo, guías, leyes, creación de órganos y comisiones, propaganda, entre otros.

3. Agenda de investigación

El esfuerzo realizado a lo largo de estos dos años de maestría no pretende sino abrir el camino a más análisis e investigaciones que den cuenta no solo de cómo la incorporación de objetivos de participación resulta en un aumento de los controles democráticos en un sector de políticas, sino también de los desafíos y herramientas que tienen por delante los actores no estatales para cumplir, y hacer cumplir los acuerdos y leyes dados. Una de las líneas de investigación en las cuales se podría ahondar es en la comparación de un caso típico y un caso desviado. Este último rebasó los límites y capacidades de la presente investigación, por lo que se convierte en una tarea pendiente.

Así mismo, el estudio empírico de los regímenes de controles democráticos: verticales electorales, verticales no electorales, horizontales administrativos y horizontales políticos, propuestos por Fontaine y Gurza-Lavalle (2019) aplicado al análisis de diferentes sectores y áreas de política constituye una propuesta de investigación interesante puesto que hoy en día, ningún asunto público escapa del escrutinio e interés de la ciudadanía. Por último, otra de las líneas de investigación pendiente concierne a la aplicación del diseño de políticas al análisis y evaluación de las políticas públicas en el Ecuador y en la región latinoamericana. Este marco provee de herramientas teóricas y analíticas precisas y adecuadas para el desvelamiento de los

mecanismos causales que vinculan causas con resultados en un sinnúmero de políticas sectoriales.

Como opinión personal respecto de los resultados de la investigación, se sugiere a los actores estatales y no estatales algunas recomendaciones. Por una parte, que los gobiernos nacionales y locales respeten el derecho en el acceso a agua y saneamiento de calidad, e incrementen la cobertura de servicios básicos, tan carentes aún en ciertos países de la región. Así mismo, que la potestad y gestión de los recursos hídricos esté en manos del Estado, con participación activa de la sociedad civil. Por otra parte, los usuarios y consumidores del recurso hídrico deben comprometerse en el cuidado y preservación de las cuencas hidrográficas y cualquier fuente de agua, sea la que sale por la canilla en los hogares o la que fluye en algún lago o río. Las instancias de participación, el derecho al agua y el marco normativo existen en mayor o menor medida, resta, por tanto, apropiarse de dichos espacios y estructurarlos de acuerdo a las demandas sociales y populares.

Anexos

Tabla 10. Codificación de evidencias

Evidencias que muestra la relación causal entre la participación ciudadana y el aumento de los controles democráticos en la política uruguaya de agua y saneamiento.

Entidad	Evidencia codificada	Fuente	Documento / enlace
DETONANTE	[E1]	Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2010.	https://www.frenteamplo.uy/documentos-institucionales/download/83/134/34
	[E2]	Carta de Constitución, Organización y Funcionamiento de GWP Uruguay. 2006.	https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-sam_files/publicaciones/estatutos/estatutos-de-gwp-uruguay--actualizado17nov-2016.pdf
	[E3]	IV Foro Mundial del Agua, México 2006.	http://www.pnuma.org/forodeministros/15-venezuela/ven11tre-ForoMundialdelAgua-Marzo2006.pdf
	[E4]	Declaración III Foro Parlamentario Iberoamericano. Chile, 2007.	https://www.segib.org/wp-content/uploads/Declaraci%C3%B3n-III-Foro-Parlamentario-Iberoamericano-2007.pdf
	[E5]	Ley 17.930. Creación de la Comisión Asesora de Agua y Saneamiento. 2006.	https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp997074.html
	[E6]	Sesión Extraordinaria del Plenario 4/2007 del 21 de diciembre de 2007.	https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2020-12/COASAS_-_SESION_EXTRAORDINARIA_DEL_PLENARIO_4-2007-_0.pdf
	[E7]	Instalación de Comisión Técnica para la Iniciativa de Cooperación Iberoamericana para la Formación y Transferencia Tecnológica en Materia de Gestión Integrada de Recursos Hídricos. 2008.	https://www.segib.org/quedo-instalada-en-uruguay-la-comision-tecnica-de-la-iniciativa-del-agua/
	[E8]	Declaración de Carlos Colacce ante la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial del Senado de la República. 2009.	https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S200931329655405.HTML
	[E9]	Sesión del Plenario 1/2007 del 26 de abril de 2007	https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2020-12/COASAS_-_SESION_DEL_PLENARIO_1-2007-_0.pdf
	[E10]	XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de	https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/460260.html

		Gobierno.Chile, 2007. Archivo de prensa. Fuente: El Universal. 2007	
	[E11]	Financiamiento al Programa de Formación Iberoamericano en Materia de Agua. 2008.	https://segib.org/wp-content/uploads/recursos-hidricos.pdf
	[E12]	Declaración de José Luis Genta ante la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial del Senado de la República. 2009.	https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S200931329655405.HTML
	[E13]	Sesión del Plenario 1/2007 del 26 de abril de 2007	https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2020-12/COASAS_-_SESION_DEL_PLENARIO_1-2007-_0.pdf
	[E14]	Sesión Extraordinaria del Plenario 3/2007 del 30 de agosto de 2007.	https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2020-12/COASAS_-_SESION_DEL_PLENARIO_2-2007-_0.pdf
	[E15]	Documento “Uruguay 2007: El complejo año de las reformas. Chasqueti, Daniel. Revista de Ciencia Política. 2008.”	https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v28n1/art19.pdf
	[E16]	Declaración de Carlos Colacce ante la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial del Senado de la República. 2009.	https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S200931329655405.HTML
FORMULACIÓN	[E17]	Decreto 238/009 que crea el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad. 2009.	https://www.impo.com.uy/bases/decretos/238-2009
	[E18]	Ley 18.567 Descentralización Política y Participación Ciudadana. 2009.	https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendo-cbib/con4_uibd.nsf/CC05EE1C29BB522D05257CE00055F8B4/\$FILE/Descentralizaci%C3%B3n.pdf
	[E19]	Ley 18.610 Política Nacional de Aguas. 2009.	https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/uruguay_ley_no_18.610_de_2009_que_estable_la_politica_nacional_de_aguas.pdf
	[E20]	Decreto 78/010 Reglamentación de la Ley N° 18.610 sobre Política Nacional de Aguas. 2010.	https://www.impo.com.uy/bases/decretos/78-2010
	[E21]	Implementación del Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible. 2008-2010.	https://www.ambiente.gub.uy/pmb/opaccss/index.php?lvl=notice_display&id=10302
	[E22]	Ley 18362. Art. 378. Sobre publicidad de derechos de agua. 2008.	https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18362-2008
	[E23]	Documento institucional Hacia un Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos	https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/publicaciones/hacia-plan-gestion-integrada-recursos-hidricos

		Hídricos. Agenda para la Acción. 2010.	
	[E24]	Creación del área de Educación Ambiental en el Ministerio de Educación y Cultura. 2013.	https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/politicas-y-gestion/educacion-ambiental
	[E25]	Ley N° 18.172. Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2006	https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18172-2007
	[E26]	Ley N° 18.362. Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2007	https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18362-2008
	[E27]	Proyecto UR-T1064Plan de Gestión Integrada de Recursos Hídricos. 2010.	https://www.iadb.org/projects/document/EZSHARE-2100405758-43?project=UR-T1064
	[E28]	Programa URY-002-MPlan Nacional de Adaptación al Cambio Climático específico para el Subsector de Recursos Hídricos en Uruguay. 2011.	https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/FCAS/Proyectos/InformesSituacion/URY-002-M_FVISIB_DIFUSION.pdf
	[E29]	Ley 18.308. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. 2008.	https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008
	[E30]	Ley 18.567 Descentralización Política y Participación Ciudadana. 2009.	https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendo/bib/con4_uibd.nsf/CC05EE1C29BB522D05257CE00055F8B4/\$FILE/Descentralizaci%C3%B3n.pdf
	[E31]	Ley 18.610 Política Nacional de Aguas. Creación del Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio. 2009.	https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/uruguay_ley_no_18.610_de_2009_que_estable_la_politica_nacional_de_aguas.pdf
	[E32]	Ley N° 18.840. Declaración de interés general. Conexión a las redes públicas de saneamiento existentes en el país o que se construyan en el futuro. 2011.	https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18840-2011
COORDINACIÓN	[E33]	Ley 18.610, art. 23. Delegación de la vicepresidencia del Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio a varios ministerios. 2009.	https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/uruguay_ley_no_18.610_de_2009_que_estable_la_politica_nacional_de_aguas.pdf
	[E34]	Decretos 262/2011; 263/2011; 264/2011. Creación de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos(Cuenca del Río Uruguay, Laguna Merín, y Cuenca del Río de la Plata y su Frente Marítimo). 2011.	https://www.impo.com.uy/bases/decretos/262-2011 https://www.impo.com.uy/bases/decretos/263-2011 https://www.impo.com.uy/bases/decretos/264-2011
	[E35]	Decreto N° 258/013. Creación de comisiones de cuenca o acuíferos como órganos asesores de los consejos regionales de recursos hídricos. 2013.	https://www.impo.com.uy/bases/decretos/258-2013/12

	[E36]	Decreto N° 172/016. Creación del Sistema Nacional Ambiental y reglamentación del art. 33 de la ley 19.355 relativo a la creación de la "Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático. 2016.	https://www.impo.com.uy/bases/decretos/172-2016
	[E37]	Decreto N° 75/010. Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento (DINASA). Transferencia de competencias de la Dirección Nacional de Hidrografía. 2010.	https://www.impo.com.uy/bases/decretos/75-2010
	[E38]	Decreto N° 237/014. Creación de la Comisión Técnica Interinstitucional para control de la calidad del agua potable. 2014.	https://www.impo.com.uy/bases/decretos/237-2014
	[E39]	Ley N° 19.355. Creación de la Secretaría Nacional de Agua, Ambiente y Territorio. 2015.	https://legislativo.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/textosaprobados2/camara/pdfs/D20151216-126267-0130.pdf
	[E40]	Documento institucional Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático. 2010.	https://www.preventionweb.net/files/21530_15250pnralclimuruguay20101.pdf
	[E41]	Convocatoria nacional para la declaración de fuentes de agua realizada por la DINAGUA. 2013.	https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/dinagua-realiza-convocatoria-nacional-para-declaracion-fuentes-agua
	[E42]	Ley 19.147 que crea el Observatorio Ambiental Nacional (OAN). 2013.	https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8813513.htm
	[E43]	Proyecto "Cuenca Inteligente", puesto en marcha por la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático. 2016.	https://www.carmeloportal.com/21581-proyecto-cuenca-inteligente-aplicado-en-la-cuenca-del-rio-santa-lucia-para-relevar-calidad-del-agua-seria-extendido-a-todo-el-pais
	[E44]	Decreto N° 75/010. Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento (DINASA). Transferencia de proyectos de inversión y créditos presupuestales de la Dirección Nacional de Hidrografía. 2010.	https://www.impo.com.uy/bases/decretos/75-2010
	[E45]	Proyecto OSE Sostenible y Eficiente. 2012.	https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P118064
	[E46]	Programa de Mejora y Rehabilitación de los Sistemas de Agua Potable y Saneamiento. 2012.	https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2012/07/caf-aprobo-mas-de-usd-100-millones-para-la-mejora-de-sistemas-de-agua-potable-y-saneamiento-en-uruguay/
INTER ACCIO	[E47]	Programa de monitoreo de calidad de agua del río Santa Lucía. 2011-2020.	https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/documentos/publicaciones/Informe-Santa-Lucia-2015-2019.pdf

[E48]	Informe “Participación en la gestión sustentable del agua”. 2013.	https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/documentos/publicaciones/Librillo_Participacion_2.pdf
[E49]	Reuniones informativas para la conformación de comisiones de cuencas. 2013-2020.	https://www.iagua.es/noticias/internacional/14/07/23/dinagua-invita-organizaciones-y-entidades-formar-parte-del-consejo-de-cuenca-del-rio-yi-52387 https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/reunion-informativa-comision-cuenca-del-arroyo-san-antonio-acuifero-salto
[E50]	Documento de trabajo. Deliberación Ciudadana sobre el Agua .Universidad de la República. 2016.	http://www.deciagua.uy/wp-content/uploads/2016/10/Deci-Agua_Documento-de-Trabajo-VF-261016.pdf
[E51]	Proceso que habilita la integración a una comisión de cuenca vía correo electrónico. 2014.	dinagua@mvtma.gub.uy
[E52]	Inicio de las jornadas de diálogos para la elaboración del “Plan Nacional de Aguas. 2016.	https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/planes/plan-nacional-aguas
[E53]	Convenio de Cooperación Técnica e Interinstitucional para la gestión integral y sustentable de las aguas urbanas. 2016.	https://www.iagua.es/noticias/uruguay/mvtma/16/08/02/cooperacion-uruguay-y-departamento-colonia-materia-hidrica-y
[E54]	Mesas de trabajo para los Planes de Aguas Urbanas en el Uruguay. 2017.	https://issuu.com/idu-dinagua-mvtma/docs/pau_young_resumen_ejecutivo_699c4562a2cd63
[E55]	Decreto N° 205/017, que aprueba el Plan Nacional de Aguas. 2017.	https://www.impo.com.uy/bases/decretos/205-2017
[E56]	Formulación de planes regionales y locales de gestión de recursos hídricos a partir de lo dispuesto por el Plan Nacional de Aguas. 2017.	https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/planes/plan-nacional-aguas
[E57]	Creación de nuevas comisiones de cuencas en el país. Comisión de Cuenca del Río San Salvador, y Comisión de Cuenca del Río Negro, conformadas en 2016 y 2018.	https://www.iagua.es/noticias/internacional/14/07/23/dinagua-invita-organizaciones-y-entidades-formar-parte-del-consejo-de-cuenca-del-rio-yi-52387
[E58]	Fondo de Desarrollo del Interior coordinado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. 2013.	https://www.opp.gub.uy/es/fondo-desarrollo-interior
[E59]	Premio Nacional Ambiental convocado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. 2013.	https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/mvtma-convocacion-participar-del-premio-nacional-ambiental-2013

	[E60]	Decreto 59/013. Reglamentación de la ley 18.840 relativo a la conexión a las redes públicas de saneamiento existentes en el país o que se construyan en el futuro. 2013.	https://www.impo.com.uy/bases/decretos/59-2013
RESULTADO	[E61]	Datos de las políticas territoriales y visualización de proyectos de agua de la plataforma digital Observatorio Territorio Uruguay. 2015-2021.	https://otu.opp.gub.uy/
	[E62]	Proyecto “Tecnología y modelación para la gestión integrada de las aguas como adaptación al cambio climático de la principal fuente de agua potable de Uruguay”. 2019.	https://euroclimaplus.org/proyectos-agua/item/524-sistema-operacional-de-monitoreo-e-alerta-en-cantidad-y
	[E63]	Implementación de las apps móviles “Agua y Playas”, “Info Playas” e “Intendencia de Montevideo” para el monitoreo de la calidad del agua en playas, ríos, arroyos y lagos. 2019.	https://www.elpais.com.uy/vida-actual/tres-apps-consultar-bajar-playa.html
	[E64]	Formulario para envío de aportes y opiniones para corregir y aumentar la información del Informe del Estado del Ambiente. 2020.	https://dinama.bpmgob.mvotma.gub.uy/etapas/ejecutar/59526
	[E65]	Visualización de la información presupuestal desagregada de la empresa pública de agua potable, OSE, en el Portal de Transparencia Presupuestaria.	https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/
	[E66]	Datos de los ingresos y egresos de los municipios e intendencias en las secciones “Finanzas” y “Mirador Ciudadano” en la plataforma Observatorio Territorio Uruguay. 2015-2021.	https://otu.opp.gub.uy/
	[E67]	Facturas virtuales de la Administración de Obras Sanitarias del Estado para el pago de facturas, trámites y reclamos por pérdidas de agua y costos indebidos.	http://facturas.ose.com.uy/SGCv10WebClient/MenuFacturasYPagos.faces#menu
	[E68]	Aprobación del Reglamento de Planes de Seguridad de Agua por la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA). 2018.	https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-energia-agua/sites/unidad-reguladora-servicios-energia-agua/files/documentos/noticias/Reglamento_PSA-Marzo_2018.pdf
	[E69]	Multa de 50.000 unidades indexadas a OSE por parte de la URSEA.	https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/ose-debera-pagar-6-000-dolares-de-multa-a-la-ursea-por-no-informar-en-

			tiempo-y-forma-sobre-el-episodio-de-agua-turbia-en-la-costa-de-oro/ https://www.elpais.com.uy/informacion/multa-ose-debera-pagar-agua-turbia-costa-oro-verano.html
[E70]	Inauguración del Sistema de Denuncias de Recursos Hídricos por el Ministerio de Ambiente. 2020.		https://app.mvotma.gub.uy/SIH-JSF/tramites/denuncia/MVOTMA_Denuncia_a.shtml
[E71]	Conflictos por el proyecto Neptuno y espera a la respuesta de las instituciones.		https://www.elobservador.com.uy/nota/la-inversion-de-ose-la-empresa-francesa-descartada-y-las-dudas-de-vecinos-20214255058 https://www.m24.com.uy/ose-entregara-derechos-humanos-ligados-al-agua-a-privados-para-que-hagan-dinero-denuncia-federacion-de-funcionariosg
[E72]	Resolución de la Junta Departamental de Canelones por las denuncias 215 y 216 presentadas por la Comisión de Vecinos en Defensa de la Laguna del Cisne por problemas de contaminación y uso de glifosato en los alrededores.		https://www.hemisferioizquierdo.uy/singlere-post/2018/09/07/con-esta-ley-se-sigue-privatizando-las-ganancias-y-socializando-las-p%C3%A9rdidas-entrevista-a
[E73]	Suspensión del proyecto de construcción de una planta de residuos sólidos en la zona cercana al Arroyo Solís por el Ministerio de Ambiente. 2020.		https://hoycanelones.com.uy/2019/01/29/1a-dinama-no-considera-conveniente-instalar-un-basurero-cerca-del-arroyo-solis-chico/ https://www.elobservador.com.uy/nota/ministerio-de-vivienda-autorizo-construccion-de-megabasurero-en-canelones-2020226193448 https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/gobierno-suspendio-instalacion-megabasurero-cerro-mosquitos.html
[E74]	Declaración de una representante de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida, sobre las comisiones de cuenca. 2020.		https://youtu.be/86WE4Q0wWk0

Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo.

Lista de referencias

- Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo. 2021. “Programa URY-002-M”. https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/FCAS/Proyectos/InformesSituacion/URY-002-M_FVISIB_DIFUSION.pdf
- Alianza para el Gobierno Abierto. 2016. “*III Plan de Acción de Gobierno Abierto, Honduras 2016-2018*”. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/05/Honduras_AP3_2016_0.pdf, Págs. 1-32.
- 2019. “*Informe Global 2019: “Servicios Públicos: Agua, saneamiento e higiene”*”. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/08/Global-Report_Volume-1_ES.pdf. Págs. 209-235.
- Amaya, María de Lourdes. 2014. “*Las políticas de descentralización de los servicios públicos municipales: análisis desde enfoques institucionales de segunda generación*”. Foro Internacional, Vol. 54, No. 2 (216). Abril-Junio, 2014. Págs. 388-424.
- Arroyo, Alfonso; Juana López, Mar Martínez y Joaquín Tornos. 2012. “*Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina*”. Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social. Barcelona. Dirección de Comunicación de la Diputación de Barcelona.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2020. “El estado del Sector Agua, Saneamiento y Residuos Sólidos en Uruguay: Diagnóstico y perspectivas” / Cecilia Maroñas, Nicolás Rezzano, Marcello Basani, Santiago Sorhuet”. Págs. 1-63.
- 2021. “Proyecto UR-T1064”. <https://www.iadb.org/projects/document/EZSHARE-2100405758-43?project=UR-T1064>
- Banco Mundial. 2012. “UY OSE Sostenible y Eficiente”. <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P118064>
- Beach, Derek, y Rasmus Pedersen. 2013. “*Process-tracing methods: foundations and Guidelines. Michigan*» University of Michigan Press
- 2016. « *Causal case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing* ». Ann Arbor: University of Michigan Press.
- 2019. « *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines* ». (2ª ed.). Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Bennett, Andrew. 2015. «*Disciplining our conjectures*». En *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey T. Checkel, 276-98. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bennett, Andrew y Jeffrey T. Checkel. 2015. «*Process tracing: from philosophica lroots to best practices*» En *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press. Págs. 1-38.
- Bojórquez Carrillo, Ana Laura; Manzano Loría, Mary Esther; Uc Heredia, Lucio Jesús. 2015. “*Análisis de la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en gobiernos locales en México*”. *Investigaciones Regionales*, núm. 31, enero-junio, 2015, pp. 101-118. Asociación Española de Ciencia Regional. Madrid, España
- Bovens Mark, Thomas Schillemans, Robert E. Goodin. 2014. “*Public Accountability*”, en *The Oxford Handbook of Public Accountability*; editado por Mark Bovens, Robert E. Goodin, and Thomas Schillemans. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0012 Págs. 1-23.
- Bril-Mascarenhas, Tomas; Antoine Maillet y Pierre-Louis Mayaux. 2017. “*Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal*”. En *Revista de Ciencia Política / volumen 37 / n° 3 / 2017 / 659-684*.
- Callahan, Kathe. 2007. “*Citizen Participation: Models and Methods, International Journal of Public Administration* », 30:11, DOI: 10.1080/01900690701225366. Págs. 1179-1196.
- Cámara de Representantes. 2005. “Ley N° 17.930. PRESUPUESTO NACIONAL. Artículo 331 que crea la Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS)”.
<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp997074.html>
- 2007. “Ley N° 18.172. APROBACION DE RENDICION DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCION PRESUPUESTAL. EJERCICIO 2006”.
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18172-2007>
- 2008a. “Ley N° 18.362. APROBACION DE RENDICION DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCION PRESUPUESTAL. EJERCICIO 2007”
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18362-2008>
- 2008b. “Ley N° 18.308. LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE” <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>
- 2009. “Ley N° 18.610 POLÍTICA NACIONAL DE AGUAS”.
https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/uruguay_ley_no_18.610_de_2009_que_estable_la_politica_nacional_de_aguas.pdf

- , 2011. “Ley N° 18.840. DECLARACION DE INTERES GENERAL. CONEXION A LAS REDES PUBLICAS DE SANEAMIENTO EXISTENTES EN EL PAIS O QUE SE CONSTRUYAN EN EL FUTURO” <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18840-2011>
- , 2013. “Ley N° 19.147. OBSERVATORIO AMBIENTAL NACIONAL (OAN)”. <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8813513.htm>
- , 2015. “Ley N° 19.355. PRESUPUESTO NACIONAL PERÍODO 2015–2019”. <https://legislativo.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/textosaprobados2/camara/pdfs/D20151216-126267-0130.pdf>
- Cámara de Senadores. 2009. “Ley N° 18.567 DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA”. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CC05EE1C29BB522D05257CE00055F8B4/\\$FILE/Descentralizaci%C3%B3n.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CC05EE1C29BB522D05257CE00055F8B4/$FILE/Descentralizaci%C3%B3n.pdf)
- Capano Gilberto. 2013. “*Policy dynamics and change. The never-ending puzzle*”. En Routledge Handbook of Public Policy Edited by Eduardo Araral Jr. y Otros, Eds. New York: Routledge. Págs. 451-460
- Chasqueti, Daniel. 2008. “Uruguay 2007: El complejo año de las reformas”. Revista de Ciencia Política / volumen 28 / N° 1 / 2008 / 385 – 403. DOI: 10.4067/S0718-090X2008000100019
- Colacce, Carlos. 2009. “Declaración ante la Comisión Vivienda y Ordenamiento Territorial del Senado de la República”. <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S200931329655405.HTML>
- Comisión Económica para América Latina. 2014. “*Políticas e institucionalidad en materia de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe*”. División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Págs. 1-79. Santiago de Chile. 2014.
- Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce. 2001. https://gestionsosteniblelagua.files.wordpress.com/2014/07/2001-bonn_recommendations_sp.pdf. Bonn, Alemania. Págs. 1-22.
- Damgaard, Bodil and Jenny M. Lewis. 2014. “*Accountability and Citizen Participation*”, en The Oxford Handbook of Public Accountability; editado por Mark Bovens, Robert E. Goodin, and Thomas Schillemans. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0020. Págs. 1-18 (258-273).

- Declaración de Dublín. 1992. “*Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible*”. <https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Declaraci%C3%B3n-de-Dubl%C3%ADn-sobre-el-agua-y-el-desarrollo-sostenible.pdf>. Págs. 1-7.
- DiMaggio, Paul y Walter Powell. 1999. “*Introducción a El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*”, compilado por Walter Powell y Paul DiMaggio, 33-75. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Emmerich, Gustavo Ernesto. 2004. “*Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana*”. Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, vol. 2, núm. 4, segundo semestre, 2004, pp. 67-90
- Fontaine, Guillaume. 2015. “*El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*”. Quito: FLACSO.
- , 2019. “*Una aproximación realista al diseño de políticas públicas.*” En Dossier: El diseño de políticas pública para el desarrollo. Revista Cuadernos del Cendes, Año 36, N° 102, Septiembre-Diciembre 2019. Caracas, Venezuela, Págs. 117-147.
- , 2020. « *The Contribution of Policy Design to Realist Evaluation* ».Journal: Evaluation. Págs. 1-34.
- Fontaine, Guillaume y Adrián Gurza-Lavalle.2019. “*Controles democráticos y cambio institucional en América Latina*”. Íconos Revista de Ciencias Sociales, n.º65, vol. XXIII (3.º cuatrimestre). <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.4041>. pp.7 - 28.
- Fontaine, Guillaume; Cecilia Medrano e Iván Narvaéz. 2020. “*The Policy Design Framework*”. En *The Politics of Public Accountability. Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. International Series on Public Policy. London: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-28995-9_1. Págs. 19-50.
- García, María del Pilar y Hurtado, Jorge. 2010. “*Participación ciudadana en la gestión integral del agua*”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. <https://www.researchgate.net/publication/326550534>: 251-296.
- Genta, José Luis. 2009. “Declaración ante la Comisión Vivienda y Ordenamiento Territorial del Senado de la República”. <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S200931329655405.HTML>
- Gobierno de Guatemala. 2013. “*Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento*”.<https://www.mspas.gob.gt/images/files/saludambiente/regulacionesvigentes/PoliticaNacionalAPS/PoliticaNacionalSectorAguaPotableSaneamiento.pdf>.Págs. 1-22. Ciudad de Guatemala. 2013.

- Gutiérrez, Zulema. (2011), “Diversidad de escenarios de riego y construcciones locales de (in)justicia hídrica en Bolivia”, en Boelens, Rutgers, Cremers, Leontien y Zwartveen Margreet (eds.) (2011). Justicia hídrica. Acumulación de agua, conflictos y acción social. Instituto de Estudios Peruanos. Lima. 331-342
- GWP Uruguay. 2006. “Carta de Constitución, Organización y Funcionamiento de GWP Uruguay”. https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-sam_files/publicaciones/estatutos/estatutos-de-gwp-uruguay--actualizado17nov-2016.pdf
- Hall, Peter. 1992. “*Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*”, en Comparative Politics, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993). Págs. 275-296.
- Hall, Peter, y Rosemary Taylor. 1998. “*La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos.*” En Institutions and Social Order, editado por Karol Soltan, Eric Uslaner y Virginia Haufler, traducido por Lenin Bustamante y Victor Alárcon, University of Michigan Press. Págs. 15-43.
- Hernández, Alejandro. 2019. “*El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico*” En Dossier: El diseño de políticas pública para el desarrollo. Revista Cuadernos del Cendes, Año 36, N° 102, Septiembre-Diciembre 2019. Caracas, Venezuela, Págs. 47-86.
- Hood, Christopher y Helen Z. Margetts. 2007. “*Exploring Government’s Toolshed*”. En The tools of government in the digital age, 1-20. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael. 2011. “*Policy design and implementation tool choices*”. En Designing Public Policies. Principles and instruments, 41-59. Nueva York: Routledge.
- Intendencia Montevideo. 2018. “Resolución 804-18”.
<http://www.montevideo.gub.uy/asl/sistemas/Gestar/resoluci.nsf/9c58528e7d7b0c24832579430045924a/c63f7c9447badc330325825700519f34?OpenDocument>
- Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle. 2013. “*Develando cauces recurrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática*”. En Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el sur global: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica, coordinado por Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle. CIESAS, México DF. 9-62.

- IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio. 2003. “Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2010”. <https://www.frenteamplio.uy/documentos-institucionales/download/83/134/34>
- Jackson, Patrick. 2016. « *The conduct of inquiry in international relations : philosophy of science and its implications for the study of world politics* » (Second edition. ed.). Milton Park, Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge
- Jiménez, Alejandro; Hélène LeDeunff ; Ricard Giné; Johanna Sjödin; Ryan Cronk; Sofia Murad; Marina Takane; Jamie Bartram. 2019. “*The Enabling Environment for Participation in Water and Sanitation: A Conceptual Framework*” *Water* 11(2) (12 Feb. 2019), <https://www.mdpi.com/2073-4441/11/2/308>.
- Lasswell, Harold. 1992. “*La orientación hacia las políticas*”. En *La hechura de las políticas públicas*, de Aguilar, Luis. México: Miguel Ángel Porrúa. Págs.: 79-117.
- Lowndes, Vivien, y Mark Roberts. 2013. « *Why institutions matter: the new institutionalism in political science* ». Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- March, James G. y Johan P. Olsen. 1984. “*The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*”. *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3 (Sep., 1984), pp. 734-749.
- . 2006. « *The logic of appropriateness* ». En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Robert E. Goodin, Michael Moran, y Martin Rein, 689-708. Oxford: Oxford University Press.
- Meijer, Albert. 2014. “*Transparency*”, en *The Oxford Handbook of Public Accountability*; editado por Mark Bovens, Robert E. Goodin, and Thomas Schillemans. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0043. Págs. 507-527
- Michels, Ank and Laurens De Graaf. 2010. « *Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy* », *Local Government Studies*, 36:4, DOI: 10.1080/03003930.2010.494101. Págs: 477-491.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. 2007a. “Sesión del Plenario 1/2007 del 26 de abril de 2007”. https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2020-12/COASAS_-_SESION_DEL_PLENARIO_1-2007-_0.pdf
- . 2007b. “Sesión Extraordinaria del Plenario 3/2007 del 30 de agosto de 2007”. https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2020-12/COASAS_-_SESION_DEL_PLENARIO_2-2007-_0.pdf

- , 2007c. “Sesión Extraordinaria del Plenario 4/2007 del 21 de diciembre de 2007”.
https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2020-12/COASAS_-_SESION_EXTRAORDINARIA_DEL_PLENARIO_4-2007-_0.pdf
- , 2010a. “Hacia un Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Agenda para la Acción”. <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/publicaciones/hacia-plan-gestion-integrada-recursos-hidricos>
- , 2010b. “Monitoreo del Desarrollo Sostenible en Uruguay. Diseño de un Sistema de Indicadores para el Monitoreo del Desarrollo Sostenible a Nivel Nacional y Costero en Uruguay”.
https://www.ambiente.gub.uy/pmb/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=10302
- , 2010c. “Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático”.
https://www.preventionweb.net/files/21530_15250pnralcclimuguay20101.pdf
- , 2013. “Participación en la Gestión Sustentable del Agua”.
https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/documentos/publicaciones/Librillo_Participacion_2.pdf
- , 2016. “PLANES DE AGUAS URBANAS EN EL URUGUAY. YOUNG I Documento Síntesis”. https://issuu.com/idu-dinagua-mvotma/docs/pau_young_resumen_ejecutivo_699c4562a2cd63
- , 2017. “Plan Nacional de Aguas”. <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2020-07/Plan-Nacional-de-Aguas.pdf>
- , 2020. “Informe Evolución de la Calidad de Agua en la cuenca del río Santa Lucía”.
<https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/documentos/publicaciones/Informe-Santa-Lucia-2015-2019.pdf>
- Ministerio de Ambiente. 2021a. “Plan Nacional de Aguas”. <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/planes/plan-nacional-aguas>
- , 2021b. “Informe del Estado de Ambiente 2020. – Comentarios o sugerencias del/la lector/a”. <https://dinama.bpmgob.mvotma.gub.uy/etapas/ejecutar/59526>
- Ministerio de Educación y Cultura. 2021. “Educación Ambiental”.
<https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/politicas-y-gestion/educacion-ambiental>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. 2021. “Fondo de Desarrollo del Interior”.
<https://www.opp.gub.uy/es/fondo-desarrollo-interior>
- , 2021. “Observatorio Territorio Uruguay”. <https://otu.opp.gub.uy/>

- , 2021. “Portal de Transparencia Presupuestaria”.
<https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/>
- Organización de Estados Americanos. 2012. “*Compilación sobre legislaciones en materia de participación de la sociedad civil en las Américas*”. Departamento de Asuntos Internacionales. Secretaria de Relaciones Externas. Págs. 1-54. Washington, D.C. 2012.
- Peters, Guy. 2003. “*Viejo y nuevo institucionalismo*”. En Guy Peters (autor) *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: GEDISA Editorial. págs. 13-44.
- , 2018. “*The logic of policy design*”. En *Policy problems and policy design*. Northampton: New Horizons in Public Policy. Págs. 1-35.
- , 2019. “*Introducción. Las promesas del diseño de políticas públicas*”. En Dossier: El diseño de políticas pública para el desarrollo. Revista Cuadernos del Cendes, Año 36, N° 102, Septiembre-Diciembre 2019. Caracas, Venezuela, Págs. 1-12.
- Peters, Guy y Guillaume Fontaine. 2020. «*Introduction to the Handbook of Research on Policy Design*». En B. G. Peters and G. Fontaine (Eds.), *Handbook of Research on Policy Design*. 1-52
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. 2006. “IV Foro Mundial del Agua”. Ciudad de México, México 16 al 22 de marzo de 2006. <http://www.pnuma.org/forodem Ministros/15-venezuela/ven11tre-ForoMundialdelAgua-Marzo2006.pdf>
- Rodriguez, Carlos Miguel. 2019. “*El diseño de políticas públicas en perspectiva histórica*” En Dossier: El diseño de políticas pública para el desarrollo. Revista Cuadernos del Cendes, Año 36, N° 102, Septiembre-Diciembre 2019. Caracas, Venezuela, Págs. 13-45.
- Roth, André. 2014. “*Los enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas*”. En *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Cap. II: Bogotá: Ediciones Aurora. Págs.: 69-116.
- Rothstein, Bo. 2001. «*Las instituciones políticas: una visión general.*» En Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (editores), *Nuevo Manual de Ciencia Política*, volumen 1. Madrid: Ediciones Itsmo, págs. 199-246.
- Secretaría General Iberoamericana. 2007. “*Declaración III Foro Parlamentario Iberoamericano 2007*”. <https://www.segib.org/wp->

- content/uploads/Declaraci%C3%B3n-III-Foro-Parlamentario-Iberoamericano-2007.pdf
- , 2008. “Programa de Cooperación Iberoamericano para la Formación y Transferencia Tecnológica en Materia de Gestión Integrada de Recursos Hídricos”.
<https://segib.org/wp-content/uploads/recursoshidricos.pdf>
- Sosa, Carmen. 2020. Vídeo en YouTube “La participación social en la gestión pública del agua en Uruguay”. <https://youtu.be/86WE4Q0wWk0>
- Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua. 2018. “Resolución N° 120/018. Reglamento de Planes de Seguridad del Agua”. https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-energia-agua/sites/unidad-reguladora-servicios-energia-agua/files/documentos/noticias/Reglamento_PSA-Marzo_2018.pdf
- Universidad de la República. 2016. “Documento de trabajo. Deliberación Ciudadana sobre el Agua”. http://www.deciagua.uy/wp-content/uploads/2016/10/Deci-Agua_Documento-de-Trabajo-VF-261016.pdf
- Uruguay Presidencia. 2009. “Decreto 238/009 Créase el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad y derógase la Resolución 285/992, sus modificativas y complementarias”. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/238-2009>
- , 2010a. “Decreto N° 75/010. DIRECCION NACIONAL DE AGUAS Y SANEAMIENTO (DINASA). TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DE LA DIRECCION NACIONAL DE HIDROGRAFIA”.
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/75-2010>
- , 2010b. “Decreto N° 78/010 Reglamentación de la Ley N° 18.610 sobre Política Nacional de Aguas”. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/78-2010>
- , 2011a. “Decreto 262/2011: Consejo Regional de Recursos Hídricos de la Cuenca del Río Uruguay”. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/262-2011>
- , 2011b. “Decreto 263/2011: Consejo Regional de Recursos Hídricos de la Cuenca de la Laguna Merín”. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/263-2011>
- , 2011c. “Decreto 264/2011: Consejo Regional de Recursos Hídricos de la Cuenca del Río de Plata y su Frente Marítimo”. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/264-2011>
- , 2013a. “Decreto N° 59/013. REGLAMENTACION DE LA LEY 18.840 RELATIVO A LA CONEXION A LAS REDES PUBLICAS DE SANEAMIENTO EXISTENTES EN EL PAIS O QUE SE CONSTRUYAN EN EL FUTURO”.
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/59-2013>

- , 2013b. “Decreto N° 258/013. CREACION DE COMISIONES DE CUENCA O ACUIFEROS COMO ORGANOS ASESORES DE LOS CONSEJOS REGIONALES DE RECURSOS HIDRICOS”. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/258-2013/12>
- , 2013c. “MVOTMA convoca a participar del Premio Nacional Ambiental 2013”. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/mvotma-convoca-participar-del-premio-nacional-ambiental-2013>
- , 2014. “Decreto N° 237/014. CREACION DE LA COMISION TECNICA INTERINSTITUCIONAL PARA CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA POTABLE”. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/237-2014>
- , 2016. “Decreto N° 172/016. CREACION DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL Y REGLAMENTACION DEL ART. 33 DE LA LEY 19.355 RELATIVO A LA CREACION DE LA "SECRETARIA NACIONAL DE AMBIENTE, AGUA Y CAMBIO CLIMATICO”. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/172-2016>
- , 2017. “Decreto N° 205/017. APROBACION DEL PLAN NACIONAL DE AGUAS”. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/205-2017>
- Weible, Christopher M. y Daniel Nohrstedt. 2013. “*The advocacy coalition framework: coalitions, learning and policy change*”. En *Routledge Handbook of Public Policy*. E. Araral Jr., y otros, Eds. Londres y NY: Routledge. Págs.: 125-137.