

La Mesa Técnica Nacional del Agua, Instrumento de incidencia en las Normas Legales y Políticas Públicas

María Esther Udaeta Velásquez

Presentación

En medio de los debates y prácticas sobre las funciones del Estado, de su necesaria reorganización, su achicamiento y la sustitución de sus roles, en Bolivia surge un proceso muy complejo, cuyos límites son inciertos y muy ligado a la incidencia en la elaboración de normas legales y políticas públicas. Su particularidad radica en la injerencia de la sociedad civil que emerge no sólo como interpelante válido, también propone y pide leyes públicas justas e imparciales, y el uso eficaz y equitativo de los recursos públicos: reclama una «rendición de cuentas al gobierno y a las empresas privadas», al tiempo que exige una participación directa en su elaboración.

Suele ocurrir que, cuando carece de un instrumento válido que pueda encauzar sus demandas, este tipo de fenómenos sociales se diluye. Es en ese punto que se constituye un espacio interinstitucional desde la sociedad civil, llamado Mesa Técnica Nacional del Agua (MTNA), que acompaña los conflictos sociales de campesinos, principalmente regantes, que desencadenaron la denominada Guerra del Agua en el departamento de Cochabamba y, en consecuencia, la modificación de la Ley N° 2029, referida al Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.

Destacamos esta experiencia dada nuestra profunda preocupación por la forma inconsulta con que se toman las decisiones políticas y la forma vertical con que se las ejecuta. En todo caso, son procesos que no consideran intereses colectivos, impactos ambientales ni derechos consuetudinarios. El caso que nos ocupa se desarrolla en el período 1999-2001 y en él se articulan escenarios y actores sociales, tanto en el nivel regional como nacional, para exigir una nueva manera de elaborar leyes o políticas, considerando los intereses y demandas de quienes serán los afectados.

En este contexto, resulta simple y poco útil suponer que la división de poderes del Estado, donde unos deciden y otros ejecutan, es operativa y real. Los poderes estatales y recursos se distribuyen de manera desigual, cuando los procesos determinantes son más bien resultado de interacciones múltiples en las que participan diversos actores sociales: parlamentarios, partidos políticos, funcionarios públicos, instituciones no gubernamentales, organizaciones sociales, expertas en el tema, académicos, agencias de cooperación y medios de comunicación, entre otros.

Es necesario aclarar que aquí nos interesa destacar la política como acción y no como estructura: lo que hacen los poderes públicos y las consecuencias de sus acciones sobre la realidad social. Importan los actores y sus características políticas y organizativas, no por ellos mismos, sino por su nexos con la generación de propuestas de políticas públicas y su incidencia en la toma de decisiones.

El Estado

De acuerdo a las premisas del neoliberalismo, el Estado es una entidad esencialmente normativa, de planificación y fiscalizadora para coadyuvar al funcionamiento del libre mercado.

En el caso boliviano, en los años 90s, el Estado elabora un conjunto de normas que nos preparan para ingresar sin mayores dificultades a procesos y circuitos económicos globalizados que exigen seguridad jurídica para las empresas y sus potenciales inversiones. Se promulgaron, por ejemplo, leyes vinculadas a los sectores económicos estratégicos como los del regulación sectorial (Ley de Regulación Sectorial, SIRESE, 1994), electricidad (Ley de Electricidad, 1994), tierra (Ley INRA: 1996), recursos forestales (Ley Forestal: 1996), minería (Código de Minería, 1997), reglamento para concesiones de agua (Decreto Supremo N° 24716: Reglamento de la Organización Institucional y de las Concesiones del Sector de Aguas, 1997).

La implementación de leyes tuvo varios tropiezos debido al riguroso debilitamiento del aparato burocrático del Poder Ejecutivo y, entre otros factores, a que el Estado neoliberal separa las funciones de regulación y planificación. Las primeras las delega a entidades denominadas superintendencias, creadas en el marco de la Ley SIRESE¹, instancias supra-estatales que no admiten control social y al momento de dirimir cualquier conflicto, se erigen en juez y parte².

El Sistema de Regulación está diseñado básicamente para los servicios (telecomunicaciones, transportes, etc.) y no es compatible para los recursos naturales, la lógica a la que responde es unidireccional -sólo servicios- y para empresas, como agua potable, olvidando la existencia de otros usos o multiusos del agua desde una perspectiva social y comunitaria, cuya finalidad precisamente no es el lucro ni la rentabilidad empresarial.

En cuanto a la planificación y fiscalización, las ejerce el Poder Ejecutivo y su aplicación tropieza con problemas por la creciente falta de recursos económicos y humanos que le permitan cumplir estos roles de forma adecuada.

Consideraciones sobre la elaboración de Políticas Públicas

Tradicionalmente, se supone que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial constituyen factores básicos en la formulación de políticas públicas, vale decir, ellos deciden qué se debe hacer y cómo. También se entiende que estas políticas deben ser ejecutadas por un aparato burocrático conformado por jerarquías escalonadas de funcionarios y expertos imparciales.

Cuando hablamos de Política Pública, nos referimos a «procesos», «decisiones», «resultados». También contempla los conflictos creados por intereses diversos, tensiones surgidas por las diferentes formas en que se plantea el problema a resolver y considera racionalidades y heterogeneidades organizativas y de acción. Es un panorama donde los poderes en conflicto se enfrentan o colaboran ante opciones y cursos de acción específicos.

1 El objetivo de la Ley SIRESE es regular, controlar y supervisar aquellas actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes, aguas y las de otros sectores que mediante ley sean incorporados al Sistema y que se encuentren sometidas a regulación, asegurando que las actividades bajo su jurisdicción operen eficientemente, contribuyan al desarrollo de la economía nacional y tiendan a que todos los habitantes de la República puedan acceder a los servicios.

2 Es el caso de la Superintendencia del Agua y su desempeño en los conflictos en Cochabamba. Antes de las elecciones municipales prometió no autorizar a la Empresa Aguas del Tunari el incremento de tarifas por este servicio, sin embargo, luego de las elecciones lo autoriza, dando lugar a conflictos sociales y el inicio de lo que se denominó la Guerra del Agua durante el 2001.

En el sistema democrático vigente, lo fundamental en políticas públicas se concentra en la capacidad de solucionar los problemas en un marco de consensos y el grado con que responden al control social.

El primer caso, el de la capacidad, nos plantea algunas interrogantes: ¿Cómo encara un gobierno los problemas de la sociedad? ¿Las políticas son debatidas por los involucrados? ¿Es necesariamente ineficiente la administración pública? ¿Cómo puede mejorar la eficacia en la elaboración de políticas públicas?

La cuestión del control social propone otras preguntas: ¿Quién formula realmente las políticas públicas? ¿Tienen alguna influencia en dichas políticas los ciudadanos? ¿A qué intereses responden las decisiones de los gobiernos?

En la elaboración de la política pública participan diversos agentes que juegan roles e intereses específicos: los líderes de los grupos involucrados, los legisladores, los funcionarios públicos, las organizaciones sociales campesinas e indígenas, los sindicatos, los miembros de partidos políticos, los expertos técnicos, los medios de comunicación, los empresarios y las agencias de cooperación:

En los últimos 30 años, ha surgido mucha literatura sobre el tema. Uno de los métodos aceptado y aplicado en los años 80s y 90s consistía en elaborar y analizar las políticas públicas por fases, por ejemplo: analizar cómo surgen los problemas y recogerlos en la agenda de decisiones del gobierno; tomar en cuenta quiénes son los actores y cuáles sus planteamientos para la acción; observar cómo funcionan los legisladores; conocer cómo ejecutan las decisiones los funcionarios; analizar cómo se evalúan las políticas.

Lindblom (1991), un estudioso, respecto a la problemática de las políticas públicas, critica profundamente la aplicación de esta metodología. Afirma que al buscar aspectos que son únicos de cada etapa, las fases se entremezclan, por lo que este método podría oscurecer los temas generales. Corre también el riesgo de suponer que la formulación de políticas se desarrolla a través de un proceso ordenado y racional.

La experiencia de la MTNA demuestra la complejidad de cada una de las etapas que, lejos de encausarse en una lógica teórica gradual, la mayor parte de las veces mostró en el proceso dilemas imprevistos que ni la más rigurosa planificación podía contemplarlos.

Más adelante, planteamos estos dilemas como desafíos. Cada etapa es un desafío, su resolución es imprescindible para avanzar hacia el logro del objetivo central. En esta dinámica, surgen y juegan diversos intereses, como actores involucrados; finalmente, el tema se resuelve a través del conflicto social.

Por lo tanto, la acción de incidencia en la cadena de decisiones se realiza de forma combinada. Por un lado, es persuasiva a través de la exposición de argumentos técnicos y reflexiones político-sociales pero, por otro, es coactiva, expresada por acciones como, por ejemplo, movilizaciones para bloquear caminos. Esta es una característica muy particular de la experiencia que exponemos: la incidencia desde la sociedad civil en la formulación de normas legales y políticas públicas es viable sólo cuando los afectados e interesados se movilizan, presionan, crean un conflicto.

Por ello, la Mesa desempeña un importante rol de catalizador en la dinámica de los conflictos, es decir, se constituye en un instrumento y espacio de acción política⁴, complejo también en sí mismo,

4 Entendemos por acción política «un conjunto específico de formas de intervención en las relaciones, tensiones y luchas políticas, durante las distintas etapas históricas de una sociedad. Se trata de entender cómo los intereses y la voluntad política de los distintos actores sociales, al moverse en determinado momento, inciden en la correlación de fuerzas y se materializa en el poder estatal: leyes, normas, instituciones y políticas. Es una forma de lucha democrática, por lo que no implica la destrucción o eliminación de uno de los oponentes. Al contrario, reconoce a los adversarios y busca una solución de compromiso» (CIPCA, 1998).

idóneo para influir en la formulación de una Ley del Recurso Agua, equitativa para campesinos e indígenas del país. Es un instrumento que interpela, propone y apoya la discusión del rol del Estado, de las superintendencias, de las organizaciones sociales campesinas e indígenas, de las organizaciones no gubernamentales y la cooperación frente a un recurso natural vital, vulnerable y estratégico para, por ejemplo, el desarrollo rural y cuyo problema nodal es considerar al agua como un bien público o, de acuerdo a las premisas del modelo económico vigente, una mercancía más.

La Mesa Técnica Nacional del Agua

La creación del espacio interinstitucional denominado Mesa Técnica Nacional del Agua responde a la necesidad de incidir en la normativa del recurso agua. Su creación responde a las siguientes circunstancias:

Las movilizaciones campesinas desde Cochabamba a La Paz, en octubre y noviembre de 1998, denuncian la elaboración de la Ley del Recurso Agua sin consultar a los afectados, además de desconocer los derechos de uso de este elemento «según usos y costumbres».

Las organizaciones sociales indígenas y campesinas tienen una propuesta alternativa a la Ley de Aguas del Estado. Este factor fue muy importante porque se contraponía a 32 versiones elaboradas desde los poderes Ejecutivo y Legislativo, durante gran parte de los años 90s.

Las demandas sobre los recursos naturales por parte de organizaciones sociales campesinas e indígenas se caracterizaban por su dispersión y regionalización pero, principalmente, por su débil o nula incidencia en las agendas de los poderes del Estado.

El reto consistía en crear un mecanismo que permita pasar de la propuesta a la incidencia efectiva, es decir, que las demandas trasciendan el ámbito local, para su discusión y debate en escenarios institucionales nacionales donde quienes toman y ejecutan las decisiones las incorporen efectivamente en la norma legal o en las políticas, según sea el caso.

Era urgente establecer una coordinación operativa que abra espacios y proceda a la construcción de alianzas estratégicas con los actores involucrados, demostrando que aquel concepto de que estos asuntos son materia privativa de «expertos ilustrados», de parlamentarios o burócratas del Ejecutivo, es un mito y una falacia.

A partir de allí, el gran reto consistía en la búsqueda de nuevas formas de elaborar normas legales y políticas públicas promoviendo la participación activa de quienes serán sus destinatarios. De esa manera, se constituye la Mesa que debió encarar los siguientes desafíos:

Primer desafío: una propuesta de acción política para incidir

En febrero de 1999, CIPCA elabora una «Propuesta para la concertación socio-institucional progresiva de la Ley del Recurso Agua», constituyéndose en responsable de su monitoreo y funcionamiento durante el desarrollo del presente caso.

La propuesta fue presentada a organizaciones no gubernamentales con experiencia y articulación en el trabajo con campesinos e indígenas, que se interesen en el tema. Participa un conjunto heterogéneo de instituciones. De ellas, unas trabajan en convenio directo con organizaciones matrices nacionales campesinas e indígenas, otras lo hacen en el ámbito municipal; también están las que participan desde una perspectiva medio ambiental y aquellas que se involucran desde la academia e investigación.⁴

El objetivo de la Mesa es proponer una Ley del Recurso Agua equitativa, que considere los intereses de campesinos e indígenas y poblaciones excluidas en el sector urbano, que practican formas sociales y solidarias en el acceso y gestión del agua.

Los principios propuestos para el funcionamiento de la Mesa fueron: a) generar una cultura de diálogo abierto y transparente, con tolerancia y respeto; b) partir de la dinámica con los actores sociales involucrados desde lo local a lo nacional, para retornar a lo local; c) evitar que las normas respondan a la interpretación exclusiva de juristas especializados; d) asimismo, que lo jurídico no sólo exprese el aspecto técnico sino también las prácticas sociales, los requerimientos y necesidades de los actores para los cuales regirá la norma; e) que el contenido general de la ley incorpore principios de equidad social y viabilidad en su implementación.

La estrategia de funcionamiento de la Mesa es trabajar de manera articulada para constituir alianzas estratégicas en cuatro escenarios: a) instituciones; b) organizaciones sociales campesinas e indígenas; c) Parlamento y Poder Ejecutivo y d) el ámbito regional del país.

Segundo desafío: el conflicto regional de Cochabamba

En octubre de 1999, se aprueba la Ley N° 2029, conocida como la Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. La Mesa, a través de acciones de cabildeo⁵ en el Parlamento, trata de evitar su aprobación destacando los problemas que contiene el Proyecto de Ley, entre ellas: a) la creación de una todopoderosa superintendencia que entregará concesiones para cualquier uso del recurso agua; b) al contar con una superintendencia omnipotente que dispone el uso del recurso hídrico, ya no será urgente para el Poder Ejecutivo buscar consensos con la sociedad a través de una Ley marco del Recurso Agua; c) se desconocerán los derechos campesinos e indígenas por usos y costumbres de miles de organizaciones comunales y vecinales que han construido con esfuerzos propios sistemas de captación y distribución de agua potable; d) no existirán mecanismos de control ciudadano sobre la calidad del servicio, ni se fijará en la Ley un régimen de sanciones para las empresas que atenten contra los derechos de los usuarios y el municipio.

Estas observaciones y propuestas se constituyen en referentes sobre el tema. En diciembre, la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida⁶ invita a la MTNA a plantear su análisis sobre la Ley 2029 y elaborar los fundamentos para presentar una demanda de inconstitucionalidad.

4 Son parte de la Mesa Técnica Nacional del Agua: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA); Foro Boliviano del Medio Ambiente (FOBOMADE); Centro de Servicios Agropecuarios-Equipo Técnico Permanente (CESA-ETP); Fundación Solón; Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (PADEM); Programa de Formación Campesina Nina-UNITAS; Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria (FUNDACIÓN TIERRA); Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS); Comisión Episcopal de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal Boliviana (CEPAS); Instituto de Hidráulica e Hidrología de la Universidad Mayor de San Andrés (IHH-UMSA); Catholic Relief Services (USCC-CRS); Programa de Enseñanza e Investigación en Riego Andino y de los Valles, Universidad San Simón de Cochabamba (PEIRAV-UMSS).

5 Cabildeo (u otros sinónimos como lobbying, advocacy, public affairs, incidencia) es un esfuerzo sistemático para influir en la toma de decisiones y tratar de orientarlas. Es un instrumento para «entrar» en el proceso de toma de decisiones. (bbo, 2001)

6 La Coordinadora agrupa: Federación Departamental de Organizaciones de Regantes; Federación de Fabriles; Central Obrera Departamental; Transportistas; Comité de Defensa del Agua y la Economía Familiar; agrupación de profesionales; vecinos de los barrios periféricos y comités urbanos de agua potable

En enero de 2000, se realiza el primer bloqueo y la protesta social en el departamento de Cochabamba. Las demandas exigen: a) no al contrato de concesión con Aguas del Tunari por considerar que es un escandaloso negociado de políticos y empresarios que daña gravemente la economía de las familias; b) no a la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Ley 2029), porque permite que se firmen y organicen contratos abusivos para las concesiones del agua e incentiva la organización de monopolios para la gestión del agua sin respetar los derechos de los pobladores rurales, según usos y costumbres; c) discusión pública de la Ley del Recurso Agua para evitar que sólo diputados, senadores y empresarios aprueben leyes según su conveniencia y sin considerar las necesidades de la población; d) destitución del Superintendente de Aguas; e) que la Comisión Gubernamental que negoció el Contrato con Aguas del Tunari dé la para la población.

La Coordinadora Departamental de Cochabamba de Defensa del Agua y de la Vida, a través de la Federación Departamental de Regantes de Cochabamba (FEDECOR)⁷, solicita a la MTNA apoyo en calidad de asesora para acompañar el proceso de modificación de la Ley 2029, tomando en cuenta que los campesinos regantes son uno de los sectores sociales más afectados por esta ley.

La decisión y reflexión en la MTNA pasó por consideraciones como: la naturaleza heterogénea de la Mesa; el propósito para el cual había sido constituida; el conflicto social emergente en Cochabamba, que cuestionaba más bien una ley sectorial del agua. Estos elementos complicaban la decisión sobre si había que apoyar un conflicto regional de manera directa o, por el contrario, continuar con la elaboración de la propuesta de una Ley marco del recurso agua.

Finalmente, se decide apoyar el proceso hasta lograr la modificación efectiva de la Ley 2029. Se trabaja simultáneamente en distintos escenarios como las comisiones de la Brigada Parlamentaria de Cochabamba; el Ministro, funcionarios y consultores del Viceministerio de Saneamiento Básico, con Representaciones Políticas Partidarias y las organizaciones sociales, como las de regantes campesinos.

La negociación fue liderada por la FEDECOR constituyéndose, junto a la Mesa, en el eje central del proceso de modificación de la Ley.

Finalmente se pudo modificar la norma cuestionada. La nueva Ley, conocida como la Ley N° 2066, mantuvo su nombre y principalmente, logra concretar los siguientes aspectos:

- «a) La separación de los temas propios de la Ley del Recurso Agua de los de la Ley del Servicio de Agua Potable y alcantarillado. La eliminación de la Superintendencia de Aguas dependiente del SIRENARE. Ya no se habla de un régimen de concesiones para el recurso agua. La Superintendencia de Saneamiento Básico sólo puede autorizar «transitoriamente» el uso del recurso hídrico, destinado al servicio de agua potable. Cualquier otra autorización para otro tipo de uso debe ser aprobada por Ley de la República. Ahora estos temas deben ser discutidos y concertados en la futura Ley del Recurso Agua;

⁷ «FEDECOR surgió en 1995 para convertirse en el principal vehículo de protesta, tomando el lugar de los antiguos Comités de Defensa fincados en la comunidad y se mantuvo independiente de la estructura sindical establecida. Así provee una red supra-comunitaria enraizada en los comités de regantes en el ámbito local que tienen un alto grado de participación debido a su manejo del agua» (W. Assies, 2001)

- b) Ya no existe exclusividad en las zonas concesibles para las empresas concesionarias. Ahora se respetarán a los comités de agua, juntas vecinales y cooperativas que prestan el servicio en áreas de más de 10.000 habitantes. Estas organizaciones tienen la opción de mantenerse independientes o llegar a un acuerdo con la empresa concesionaria a partir de una retribución económica por su infraestructura e instalaciones;
- c) crea la categoría de Registro para garantizar los servicios de agua potable de las comunidades campesinas y pueblos indígenas por el tiempo de la vida útil del servicio. Se garantiza sus fuentes de agua por tiempo indefinido;
- d) modifica la categoría de Licencia, garantizando a las organizaciones sociales urbanas y rurales no-campesinas la prestación del servicio de agua potable y sus fuentes de agua por el tiempo de vida útil del servicio y ya no sólo por 5 años;
- e) establece que, para aprobar tarifas y suscribir contratos, la Superintendencia debe informar antes y recibir la opinión técnicamente fundamentada de los gobiernos municipales y las instancias de la Participación Popular;
- f) aclara que la intervención por parte de la Superintendencia de Saneamiento Básico y el pago de la tasa de regulación es sólo para los titulares de concesión;
- g) establece que la indexación no será en dólares, que sólo tomará en cuenta las variaciones en los índices de precios de los costos directos y que habrá una variable de compensación para los sectores más pobres de manera que sus tarifas se mantengan congeladas;
- h) elimina la obligatoriedad de transformarse en empresas privadas a las cooperativas que fueren intervenidas por la Superintendencia de Saneamiento Básico;
- i) Se permite que personas naturales puedan tramitar una autorización para la captación de agua».⁸

Tercer desafío: elaborar los reglamentos para la Ley Modificada

Aprobadas las modificaciones de la Ley 2029 y dado el temor de la organización de los regantes de que su reglamentación incluya aspectos que signifiquen un desconocimiento de los logros y por tanto un retroceso, la FEDECOR solicita a la MTNA apoyo en la elaboración de una reglamentación.

La elaboración del Reglamento constituye un minucioso y costoso trabajo realizado con recursos solidarios y pequeños proyectos de desembolso rápido que permiten su efectiva concreción.

Se logra una reglamentación concertada que es presentada públicamente por la Coordinadora Departamental de Defensa del Agua y de la Vida y la FEDECOR a las autoridades del Gobierno que argumentaban la falta de recursos para elaborar los reglamentos de la Ley 2066. El desafío estaba planteado: ¿cómo enriquecer y validar la propuesta elaborada por la FEDECOR en todo el ámbito nacional?

La MTNA realiza una interlocución con la cooperación bilateral y multilateral como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Cooperación Alemana, entre otros, para persuadirla sobre la importancia de la discusión y concertación de los reglamentos de la Ley 2066 en nivel nacional.

El Banco Mundial desembolsa recursos al Ministerio de Vivienda y Saneamiento Básico para que la Cooperación Técnica Alemana, GTZ, ejecute la consulta a partir de la propuesta de la FEDECOR en los

⁸ Boletín TUNUPA, N° 5, abril del 2000. Fundación Solón

nueve departamentos del país. Una vez concluido el proceso y pese a todos los esfuerzos desplegados por la MTNA, no se llegó a concertar una propuesta nacional sobre los reglamentos. Entre las causas están algunos aspectos vinculados a la escala de tarifas y la necesaria adecuación a la Ley y reglamentos por parte de las empresas con contratos de concesión para la prestación de servicios de agua potable.

Cuarto desafío: la Ley marco del Recurso Agua, el objetivo central

La Ley marco del Recurso Agua, tema central de trabajo de la MTNA, se retoma después de haber logrado la modificación de la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.

Se organiza un Encuentro Nacional, para presentar las propuestas existentes sobre la Ley del Recurso Agua tanto del Estado como de las organizaciones campesinas e indígenas.

El evento se realiza en marzo de 2000 y uno de sus resultados es la firma del «Acta de Compromiso sobre la Ley del Recurso Agua» que contempla: (a) Reelaborar el proyecto de Ley del Recurso Agua, sobre la base de las propuestas del Gobierno y de las organizaciones matrices de trabajadores campesinos, colonizadores e indígenas; b) Establecer que no existen artículos inalterables; todos son susceptibles de ser modificados; c) Las concertaciones deben darse artículo por artículo hasta agotar los temas. Las reuniones deben realizarse cuantas veces sean necesarias; d) No se debe pasar el Proyecto de Recurso Agua al plenario de la Cámara de Diputados sin que antes sea de conocimiento de las organizaciones matrices; e) Conformar una Comisión Nacional de Trabajo para la redacción del Proyecto del Recurso Agua, que esté integrada por sectores representativos como la Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia, la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, la Confederación Indígena del Oriente Boliviano, la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia, Regantes, Coordinadora Departamental de Cochabamba del Agua y de la Vida».⁹

Sin embargo, en julio de 2000, la Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) manifiesta públicamente su oposición al tratamiento del Proyecto de Ley del Recurso Agua en el plenario de la Cámara de Diputados y exige su archivo definitivo. El Proyecto es archivado como resultado de las conflictivas movilizaciones y bloqueo de caminos suscitados en septiembre en el departamento de La Paz.

Frente a esta situación, se plantean nuevas estrategias. Algunas instituciones de la MTNA buscan otros espacios de coordinación interinstitucional para continuar con el trabajo sobre el tema del agua, a partir de los avances alcanzados.

El espacio idóneo lo proporciona la Comisión para la Gestión Integral del Agua en Bolivia (CGIAB), instancia que busca nuevos lugares para el encuentro de instituciones estatales, académicas y sociales para lograr un consenso en las políticas, proyectos y normas legales sobre el recurso agua que expresen nuestra realidad social, técnica, ambiental y económica de manera integral.

⁹ Acta firmada el 25 de marzo de 2000, en la ciudad de Cochabamba, por el Presidente de la Cámara de Diputados y el Ministro de Desarrollo Sostenible y Planificación; también firmó en calidad de observador el representante regional del Defensor del Pueblo y las organizaciones matrices nacionales y departamentales campesinas e indígenas.

En ese marco, se logra continuidad en el debate de la futura Ley del Recurso Agua¹⁰, involucrando a otras áreas de interés del Poder Ejecutivo como el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y la Comisión de Desarrollo Sostenible de la Cámara de Diputados en el Parlamento.

Entre las acciones más importantes destacan la realización de un foro electrónico con un debate sobre temas centrales de la Ley del Recurso Agua, la presentación y discusión pública de videos relativos al agua y, finalmente, la coordinación con las agencias de cooperación sobre la situación y la propuesta para elaborar una agenda pública del agua.

La agenda da prioridad al tratamiento de los Reglamentos de la Ley modificada y la Normativa de Riego, por su vinculación e importancia en el avance hacia una Ley del Recurso Agua.

Con la CGIAB se amplían las perspectivas de incidencia e influencia, no sólo para una Ley del Recurso Agua, también para una agenda del recurso hídrico en el ámbito nacional.

Quinto Desafío: Diálogo para la construcción social de una normativa de riego para Bolivia.

A partir del trabajo de la MTNA, el CGIAB elaboró una propuesta de «Diálogo y Concertación Social del Reglamento para Riego en Bolivia». La misma fue ejecutada por CIPCA. Se realizaron talleres de consulta en las cuatro cuencas del país: Pilcomayo (Chuquisaca-Camargo-Tarija); Altiplano (Oruro-Potosí-La Paz); Chaco (Tarija-Santa Cruz); Río Grande (Cochabamba). Participaron representantes campesinos e indígenas de los más importantes sistemas de riego del país.

El proceso de consulta tuvo como objetivos: i) identificar los principales problemas que enfrenta el riego; ii) analizar los problemas que podrían resolverse mediante una normativa legal; iii) garantizar los derechos de agua de los sistemas de riego campesino e indígena, según sus usos y costumbres.

Los resultados obtenidos a resaltar: identificación de los problemas regionales mediante relatos de los mismos actores; análisis y presentación de propuestas para resolver los problemas identificados desde el punto de vista de los regantes campesinos e indígenas; sensibilización en funcionarios del gobierno y de la cooperación sobre la importancia de un proceso de diálogo y consulta para encontrar soluciones sin presiones y conflictos.

Aprendizaje

- a. Para incidir en las decisiones sobre políticas públicas, se debe plantear y asumir desafíos durante el mismo proceso sin perder de vista el objetivo final. Por ello, hay que anticiparse a los acontecimientos buscando alternativas en forma permanente. En este caso, hubo un trabajo previo de ocho meses antes del surgimiento de los conflictos sobre el agua en Cochabamba.
- b. Se lograron resultados y se estableció un espacio con la Mesa de interlocución y referencia frente al Estado, los actores de la sociedad civil y cooperación interesadas en la temática.
- c. La modificación de la Ley del Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Ley 2029), en la Ley 2066 nos comprometió a participar también en la elaboración de su reglamentación. La decisión

10 Los temas propuestos y debatidos sobre la legislación del agua fueron: i) recursos hídricos y planificación; ii) derechos de uso y aprovechamiento del agua; iii) prioridades del uso, servidumbres y expropiaciones; iv) marco institucional; v) resolución de conflictos y vi) normas vigentes sobre la legislación de aguas. Mayor información en www.aguabolivia.org

surge porque la Ley modificada debe aplicarse en función a los logros en favor de pequeños sistemas sociales de riego campesino. Las circunstancias también invitaban a impulsar un nuevo proceso, el diálogo para la creación de una normativa de riego, que permita un avance en la defensa y seguridad jurídica de los derechos de organizaciones sociales campesinas e indígenas del país.

- d. Constatamos también que el Convenio 169 de la OIT y ratificado por Bolivia a través de la Ley 1257, sobre la obligatoriedad de consultar a los pueblos indígenas respecto a medidas legislativas que les afectaran, es aplicado a condición de que existan mecanismos e instrumentos como los desarrollados por la MTNA.
- e. La acción política permite cambiar -aunque muy lentamente- las culturas institucionales de la sociedad civil para no sólo proponer sino también incorporar necesidades y demandas de los actores con quienes se trabaja.
- f. Lo heterogéneo de la MTNA y la articulación de varios espacios institucionales, permitieron mejorar la capacidad negociadora de las organizaciones sociales campesinas e indígenas. Asimismo, el Parlamento, el Ejecutivo, representantes de partidos políticos, consultores y expertos en el tema, tuvieron que confluir hacia un objetivo: emitir una Ley que reconozca la necesidad de consultar a los afectados por cualquier norma, de manera que ésta recoja sus legítimas demandas.
- g. Durante el conflicto, y frente a quienes deciden, la MTNA se erigió como el nexo entre el Parlamento y la Sociedad Civil. También aprendimos que cualquier acción política tiene una lógica peculiar: el gobierno representa lo legítimo; la sociedad civil en sus expresiones, interpelaciones, protestas es lo ilegítimo. Esta situación se corrobora cuando la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida no es reconocida «jurídicamente». Se argumentaba que, al no contar con personalidad jurídica, no podía participar de las negociaciones y mucho menos de los acuerdos, aunque su legitimidad era reconocida por los actores sociales en conflicto. En ese punto, se demuestra que el diálogo y la persuasión con quienes toman las decisiones se realiza siempre en condiciones de desigualdad e imposición. Unos son «pragmáticos», otros se defienden para no perder sus derechos básicos. Estos últimos son siempre los marginados y excluidos que pelean para sobrevivir de promesas más que de realidades. La acción política es una práctica constante con ritmos de baja, mediana y altísima intensidad. La experiencia aconseja no bajar nunca la guardia. Por lo tanto, la vigilancia y el control social en los procesos son fundamentales.
- h. El ejercicio de la acción política depende de la información de que se disponga para elaborar propuestas y, básicamente, para negociar.
- i. La acción política significa profundizar la práctica democrática y el ejercicio de los derechos ciudadanos consiste en buscar protección contra las arbitrariedades que ejercen los grupos de poder frente a los marginados.
- j. Uno de los errores cometidos en el proceso fue no haber buscado espacios en los medios de comunicación. La carencia de una difusión pública no permitió introducir los temas en las agendas noticiosas y políticas para crear una opinión pública favorable al proceso. La transparencia en el manejo y el flujo de la información es fundamental.

Reflexiones

Históricamente, los pueblos han buscado la democracia como garantía de libertad personal, no como la elaboración de políticas públicas ni una forma de control social en este proceso. De hecho, muchos temen que un control social en el desarrollo de las políticas públicas fluya a formas no democráticas y, en consecuencia, se instituya un caos en desmedro de la gobernabilidad.

Los destinatarios de las políticas públicas y normas legales, se sienten frustrados por el permanente fracaso de leyes, políticas y programas gubernamentales que, a su vez, significa el desperdicio de dineros públicos, tanto por la ineficiencia administrativa como por la corrupción que conspira contra la posibilidad de resolver problemas, pero principalmente porque no recogen sus demandas.

Actualmente, todo indica que el modelo vigente exige del Estado la elaboración prioritaria de un conjunto de normas legales y no así de políticas. La lógica debería ser al revés, primero diseñar políticas públicas y posteriormente, si es necesario y según sea el caso, elaborar la normativa legal.

Los gobiernos pueden alcanzar cierta eficiencia sólo cuando elaboran o formulan leyes y políticas. Sin embargo, para el éxito de una ley o política pública, más que el diseño importa su ejecución. Pueden existir varias causas para el fracaso de las políticas, desde posibles errores en sus concepciones teóricas o técnicas. Pero, con frecuencia, los defectos y fracasos radican en la puesta en práctica de las decisiones.

Ambos componentes -diseño y ejecución- heredan la tradicional separación entre política y administración, es decir, entre quienes deciden y quienes ejecutan. «Estos dos elementos son pertinentes y decisivos para el destino de las políticas públicas, si efectivamente llegan a ser políticas, componentes de la historia social real, y no simples discursos de gobierno y escritos de leyes» (Aguilar, 1996).

Es frecuente entender por política *«una declaración general de metas y objetivos»*. Entre este concepto -la política como una «declaración de intenciones», es decir, anterior a toda acción- y el otro extremo, que la define como una «declaración de resultados» -posterior a toda acción- es necesario reivindicar y recuperar el espacio intermedio, aquel conjunto de acciones que transforman las intenciones en resultados palpables. En este espacio está justamente lo que significa la implementación.

Por otro lado, si se acepta que los problemas públicos son de difícil manejo, multidimensionales y cambiantes, y que en su atención concurren numerosos actores con diversos intereses, puntos de vista y motivaciones, es necesario encontrar fórmulas inteligentes de coordinación que integren a los participantes sin perder de vista los objetivos que se buscan.

Cuando se la pone en práctica, la política ofrece oportunidades y despierta expectativas. Entonces, entran en pugna poderes e intereses, trabajos y responsabilidades, operaciones y decisiones. Su implementación se convierte en un proceso muy complejo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva.

Finalmente, las dificultades para evaluar el proceso de políticas públicas no impiden sacar conclusiones de las etapas específicas de su elaboración. Son muchos los que esperan una concreción de políticas públicas democrática, pero también inteligente. El que sea difícil evaluarlas y no se arribe a todas las conclusiones, no significa que no haya que intentarlo.

Bibliografía

AGUILAR, Luis F.

1996 «Estudio Introductorio» en: Luis F. Aguilar (Editor), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México

1996 «Estudio Introductorio» en: Luis F. Aguilar (Editor), *La Implementación de las Políticas*. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México

ASSIES, Willen

2001 «David vs. Goliat en Cochabamba: los derechos del agua, el neoliberalismo y la renovación de la protesta social en Bolivia». Tinkazos Nro. 8, Revista boliviana de ciencias sociales. La Paz.

ECUMENICAL Institute for advocacy on International Cooperation (bbo)

2001 *Taller de Lobby para ONGs Métodos y Principios*. Documento Informe. La Paz.

LINDBLOM, Charles E.

1991 *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. Colección Estudios, Serie Administración General. Instituto Nacional de Administración Pública (MAP), Madrid.

RUIZ, Carmen B.

1997 *Diseño y Estrategia de la Unidad de Acción Política en CIPCA*, Documento de Trabajo, La Paz.

UDAETA, María Esther

1999 *Propuesta para la concertación socio-institucional progresiva de la Ley del Recurso Agua*. Documento de Trabajo CIPCA, La Paz.