

## AGUA, DEMOCRACIA, Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA<sup>424</sup>

JOSÉ ESTEBAN CASTRO<sup>425</sup>

La barbarie [...] es más bien un subproducto de la vida en un contexto social e histórico particular, [...] los niveles de barbarie se incrementaron durante el siglo veinte y no existen indicios de que dicha tendencia esté por terminar. [...] Primero, la ruptura y el colapso de los sistemas de reglas y conducta moral por los cuales todas las sociedades tienden a regular las relaciones entre sus miembros y, en menor medida, entre sus miembros y los de otras sociedades. Segundo [...] la reversión de lo que podemos denominar el proyecto del Iluminismo del siglo dieciocho, es decir, el establecimiento de un sistema universal de dichas reglas y estándares de conducta moral, encarnados en instituciones estatales dedicadas al progreso racional de la humanidad.  
Eric Hobsbawm, *La barbarie: una guía para usuarios*

### EL CONTEXTO DEL DEBATE

Una de nuestras premisas al investigar el agua, como mirador privilegiado para examinar cuestiones fundamentales de la vida social y política contemporánea, es que la situación de desigualdad extrema que impera en el ámbito planetario tanto en el acceso a los beneficios derivados del agua, como en el sufrimiento causado por la ineficiencia y la injusticia en la gestión de este elemento tiene raíces de carácter

---

<sup>424</sup> El autor agradece el apoyo del Maestro Jordi Vera, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, con las tareas de edición y recopilación de material.

<sup>425</sup> El autor es profesor-investigador en la Escuela de Geografía, Ciencia Política y Sociología, de la Universidad de Newcastle upon Tyne, Inglaterra. Correo electrónico: j.e.castro@ncl.ac.uk.

social, económico y político. El estudio de la relación entre agua y ciudadanía permite iluminar algunos de los aspectos más importantes de esta problemática y tiene la potencialidad de contribuir a la identificación de posibles soluciones prácticas. Ciertamente, la pobreza y la desigualdad social encuentran una expresión extrema en relación con la distribución de bienes y males vinculados a la gestión de ecosistemas y cuerpos acuáticos y, notablemente, en el acceso a los servicios esenciales de agua y saneamiento. Una gran proporción de las amenazas y peligros que acechan al ser humano se encuentran precisamente relacionados con la gestión del agua.<sup>426</sup> Sin embargo, la gestión adecuada del agua a nivel de los ecosistemas y de los cuerpos acuáticos y en relación con el acceso universal a los servicios esenciales de agua y saneamiento son sólo condiciones necesarias, ya que su impacto real en el bienestar de las personas está condicionado por otras consideraciones, entre las cuales se encuentran aspectos cruciales de la ciudadanía como el acceso a la educación (por ejemplo la educación higiénica de los niños)<sup>427</sup> y la participación de la población en la gobernabilidad del agua y de sus servicios derivados.<sup>428</sup> Lamentablemente, el crecimiento de la desigualdad y la injusticia social experimentada por América Latina en las últimas dos décadas se encuentra correlacionado con los graves retrocesos experimentados en relación con el desarrollo de la ciudadanía y al establecimiento de sistemas de gobernabilidad basados en los principios de la democracia sustantiva.<sup>429</sup>

En conexión con esto, antes de adentrarnos en el análisis es importante contextualizar el debate de la ciudadanía en relación con los procesos históricos recientes en la región latinoamericana.<sup>430</sup> En este sentido, cabe decir que tras promediar ya

<sup>426</sup> SIMS, J y BUTTER, M E. "Gender, equity and environmental health." En, **Working Paper Series**, Harvard Center for Population and Development Studies, Harvard University, 2000. Disponible en (<http://www.hsph.harvard.edu/organizations/healthnet/HUpapers/gender/simsbutter.html>). SMITH, KR, CORVALÁN, C F y KJELLSTRÖM, T. "How much global ill health is attributable to environmental factors." **En Epidemiology**, Vol. 10, No 5, 1999.

<sup>427</sup> CAIRNCROSS, S y KOCHAR, V. (eds.). **Studying hygiene behaviour**. Sage, Nueva Delhi, 1994.

<sup>428</sup> MCGRANAHAN, G, JACOBI, P, SONGSORE, J, SURJADI, Ch y KJELLEN, M. **The citizens at risk. From urban sanitation to sustainable cities**. Stockholm Environment Institute y Earthscan, Londres y Sterling, VA, 2001.

<sup>429</sup> Utilizamos la noción de "democracia sustantiva" para diferenciarla de la democracia formal, institucional, que constituye tan sólo una dimensión del proceso democrático. Similarmente hablamos en este capítulo de "ciudadanía sustantiva" para enfatizar la necesidad de profundizar el análisis y trascender la dimensión formal/institucional de la ciudadanía.

<sup>430</sup> Por razones de espacio no podemos hacer justicia en este breve capítulo al amplio debate académico y político que tiene lugar en este momento en América Latina en torno a los problemas de la democracia y la ciudadanía. Entre otros influyentes trabajos recientes que pueden consultarse al respecto, pueden mencionarse: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, **La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**. (2da edición), Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004. Disponible en (<http://democracia.undp.org/Informe/>); DE SOUSA SANTOS, Boaventura (organizador), "Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa", Vol. 1 de la Colección **Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos**. Editora Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 2002.

más de dos décadas desde que comenzara la retirada de los regímenes militares en la región y se iniciara su reemplazo por gobiernos elegidos democráticamente en la mayor parte de los países, la implementación de las instituciones y principios formales de la democracia liberal, como precisamente lo es el ejercicio de los derechos ciudadanos, sigue constituyendo una promesa largamente incumplida. Aún si restringimos el concepto de “democracia” a su momento electoral y al respeto de sus principios elementales tales como la división de poderes –y aceptando que su recuperación, aún precaria, ha supuesto de por sí un enorme paso adelante respecto del período dominado por el autoritarismo militar– no podemos menos que reconocer que los avances logrados han sido opacados por graves retrocesos en áreas fundamentales. En realidad, si lo que nos interesa es medir la extensión alcanzada por los principios liberales y su encarnación en la identidad social que supone su plena realización, el *ciudadano/la ciudadana*, entonces cualquier evaluación objetiva de la situación nos conducirá a asumir una posición crítica y radical.<sup>431</sup> No podría ser de otra manera dado que el retorno de gobiernos elegidos democráticamente en Sudamérica y Centroamérica desde mediados de la década de los 80, del siglo XX, y los procesos de ampliación de la participación política ciudadana, como en el caso de México desde la década de los 90, se han correlacionado en forma perversa con el crecimiento desmesurado de la desigualdad social, así como también con la persistencia de situaciones de pobreza extrema en la mayoría de los países. Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo a fines de la década de los 90 anunciaba que América Latina tiene el triste privilegio de ser la región más desigual –no la más pobre ciertamente– del mundo,<sup>432</sup> una situación que ha sido recientemente confirmada por expertos del Banco Mundial<sup>433</sup> y por investigaciones académicas que han ratificado las desigualdades existentes en el acceso a los servicios esenciales de agua y saneamiento en la región.<sup>434</sup> Como veremos a continuación, el enfoque de este problema desde la perspectiva de la construcción de la ciudadanía permite hacer observable algunos de los factores fundamentales que subyacen a dichas condiciones de desigualdad.

<sup>431</sup> CASTRO, J E. “*El retorno del ciudadano. Los inestables territorios de la ciudadanía en América Latina.*” **En Perfiles Latinoamericanos**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México D. F, Num.14, 1999.

<sup>432</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999.** Washington, D.C, 1998.

<sup>433</sup> PERRY, G E, FERREIRA, F H G y WALTON, M. **Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?** Washington, 2003. Disponible en: (<http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocByUnid2ndLanguage/4112F114F594B4B85256DB3005DB262?Opendocument>).

<sup>434</sup> CRENZEL, E y FORTE, G. “*Cross-comparative Report on the demo-geographic and socio-economic dimension*”, En, CASTRO, J E. (Coord.), Proyecto PRINWASS, Oxford: Universidad de Oxford, 2004. Disponible en (<http://users.ox.ac.uk/~prinwass/>).

## CIUDADANÍA Y AGUA: UN MARCO CONCEPTUAL

Es importante señalar que en este artículo se reconoce la relevancia de los derechos de ciudadanía como vehículo emancipatorio en el marco de las condiciones que caracterizan al sistema capitalista. En palabras de Marx, la ciudadanía representa “la forma final de emancipación humana en el contexto del orden mundial existente”.<sup>435</sup> Sin embargo, y continuando el razonamiento de Marx, buscamos evitar conceptualizar a los sistemas de ciudadanía vigentes como si los mismos ofrecieran efectivamente el máximo grado de emancipación posible para los seres humanos. Por lo contrario, enfatizamos las limitaciones intrínsecas de los sistemas de ciudadanía, los cuales constituyen en nuestra perspectiva una etapa parcial en la búsqueda y en la construcción de formas sociales emancipatorias. Sin embargo, no se nos pasa desapercibido el hecho de que gran parte de las luchas sociales contemporáneas parecen estar orientadas hacia la apertura, ampliación y conquista (y reconquista) de los territorios sociales delineados por los sistemas de ciudadanía existentes. Aquí tomamos como punto de partida la noción de la ciudadanía como un territorio en disputa y nos proponemos analizar ciertos aspectos de dicha confrontación en el contexto de los procesos políticos, económicos y sociales relacionados con la gestión del agua.

Debo aclarar que inicialmente empleo el concepto de ciudadanía en su sentido más laxo de “membresía plena de una comunidad” siguiendo la clásica definición del sociólogo inglés T. H. Marshall,<sup>436</sup> y luego avanzaré hacia una definición más precisa en relación con el tema del agua. En la definición laxa que uso para iniciar la discusión “ciudadanía” se refiere al conjunto de derechos y obligaciones que determinan el carácter de las relaciones entre los individuos de una determinada comunidad política. Ahora bien, por una parte la ciudadanía tiene una dimensión formal, que da cuenta de cierta identidad que los individuos adquieren a partir de su pertenencia a la comunidad política relevante, como miembros de un Estado nación o de una comunidad de naciones (por ejemplo: la Comunidad Europea o el Mercado Común del Cono Sur). Por otra parte, sin embargo, la ciudadanía incorpora fundamentalmente una dimensión substantiva, la cual no se encuentra necesariamente vinculada a la dimensión formal.<sup>437</sup> La ciudadanía sustantiva hace referencia a un determinado conjunto de derechos y formas de participación en la vida política, económica y social que no se encuentran garantizados por la mera pertenencia formal a un Estado-nación o a una comunidad de Estados y cuyo ejercicio efectivo se encuentra sujeto

<sup>435</sup> MARX, K “*On the Jewish question.*” En, MARX, K y ENGELS, F, *Collected Works*, Vol. 3, Lawrence and Wishart, Londres, 1975.

<sup>436</sup> MARSHALL, T H. “*Citizenship and social class.*” En, MARSHALL, T H y BOTTOMORE, T. **Citizenship and social class**, Pluto Perspectives, Londres y Concord, Mass. 1992.

<sup>437</sup> BRUBAKER, W R. (ed.). **Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America**. University Press of America, Lanham, Nueva York y Londres, 1989.

a una serie de determinaciones ancladas en mecanismos de distancia social, en particular en las diferencias de clase, étnicas y de género.

Se acepta generalmente que los elementos básicos para una conceptualización integral de los derechos de ciudadanía fueron enunciados en el trabajo clásico de Marshall originalmente presentado en 1949,<sup>438</sup> el cual se ha convertido en el punto de partida clásico del debate. En su estudio del caso inglés, Marshall describió el desarrollo de los derechos ciudadanos como una evolución histórica en tres etapas, los derechos civiles o legales, representados principalmente por los derechos de propiedad, cuyos antecedentes rastreó por lo menos hasta el siglo XII y encarnados en instituciones como las cortes, el *habeas corpus* y el derecho a un juicio justo; los derechos políticos, que comenzaron a desarrollarse en los siglos XVIII y XIX mediante la democracia parlamentaria y que incluyeron el derecho a votar, el de libre asociación, así como también el de participar en las instituciones de gobierno y, finalmente, en el siglo XX, los aspectos sociales como un conjunto complementario de derechos individuales a ser incorporados, principalmente en relación con el acceso universal a los servicios de salud y educación.<sup>439</sup> Los escritos de Marshall reflejan el ambiente político de posguerra a finales de la década de los 40, del siglo XX, cuando la creación del Estado de bienestar inglés buscaba consolidar la universalización de servicios esenciales, una política aceptada entonces por amplios sectores como derechos sociales de ciudadanía.

Ahora bien, aunque en su análisis Marshall dividió los derechos ciudadanos en tres conjuntos diferentes, los civiles, los políticos y los sociales, algunos críticos han señalado que en realidad dichos conjuntos no son excluyentes entre sí, ya que existen derechos que pueden clasificarse dentro de varias de estas categorías.<sup>440</sup> Además, con el transcurso del tiempo ha habido una expansión de los derechos de ciudadanía, a punto tal que distintos autores hablan de ciudadanía “tecnológica”,<sup>441</sup> “ecológica”,<sup>442</sup> “ambiental”,<sup>443</sup> “cibernética”,<sup>444</sup> para mencionar solamente algunos

<sup>438</sup> MARSHALL, T H, citado antes, 1992.

<sup>439</sup> No avanzamos en este capítulo, por motivos de espacio, en el análisis de la relación entre la definición clásica de los derechos de ciudadanía (civiles, políticos y sociales) que forma parte del debate en las ciencias sociales que seguimos aquí, y las definiciones derivadas del debate sobre los derechos humanos y los derechos económicos, sociales y culturales (véase por ejemplo, en relación con el agua, la documentación al respecto suministrada en el sitio de Internet del Foro Intersectorial por el Derecho al Agua en la Ciudad de México. Disponible en <http://www.derechoalagua.org/documentosdesca.html>).

<sup>440</sup> KING, D S y WALDRON, J. “*Citizenship, social citizenship and the defence of welfare provision.*” En, **British Journal of Political Science**, 18, 1988.

<sup>441</sup> FRANKENFELD, Ph. “*Technological citizenship: A normative framework for risk studies.*” En, **Science, Technology and Human Values**, Vol. 17, 1992.

<sup>442</sup> STEENBERGEN, B. Van. “*Towards a global ecological citizen.*” En, **The Condition of Citizenship**, Londres: Sage, 1994.

<sup>443</sup> NEWBY, H. “*Citizenship in a green world: Global commons and human stewardship.*” En, BULMER, M y REES, A. (eds.). **Citizenship today. The contemporary relevance of T. H. Marshall.** University College Press, Londres, 1996.

<sup>444</sup> GRAY, Ch H. **Cyborg citizen. Politics in the posthuman age.** Routledge, Nueva York y Londres, 2001.

ejemplos, lo cual ha contribuido a concretizar y ciertamente a extender las categorías tradicionales sugeridas por Marshall para incluir, por ejemplo, el derecho a la información (sobre cómo se gestionan y gobiernan los ecosistemas acuáticos y los servicios públicos esenciales) y al consenso informado (el derecho a contar con información precisa antes de otorgar consentimiento a una cierta política pública, como la privatización de servicios esenciales), los cuales son especialmente importantes para nuestra discusión.

Uno de los aspectos más controvertidos del análisis sugerido por Marshall concierne a la categoría de los derechos sociales. Según él, los derechos sociales, reestablecidos durante el siglo XX en el curso de un largo proceso de lucha entre los movimientos por una ciudadanía inclusiva y las fuerzas propulsoras de un orden social fundado en los principios de libre mercado, habrían logrado equipararse en importancia con las otras dos categorías fundamentales de la ciudadanía (los derechos civiles y políticos) a través de la universalización del acceso a servicios esenciales como la salud y la educación.<sup>445</sup> En su perspectiva, la institucionalización de los derechos sociales permitiría la abolición de las “desigualdades cualitativas”, las cuales, en contraste con las “desigualdades cuantitativas”, son concebidas como incompatibles con los principios de la democracia liberal. Mientras que en la democracia liberal las desigualdades cuantitativas (las desigualdades económicas que están determinadas por el lugar que ocupan los individuos en el mercado) son vistas como un factor de libertad en la medida en que se trata de desigualdades en el acceso a la provisión de bienes y servicios determinadas por la capacidad adquisitiva de los individuos, las desigualdades cualitativas implican desigualdades de derechos, y son incompatibles con la democracia liberal porque se trata de desigualdades determinadas por la situación de clase, étnica o de género que caracterizan a los individuos. En la perspectiva de Marshall, el progreso de la ciudadanía a través de la institucionalización de los derechos sociales a mediados del siglo XX habría contribuido a abatir las desigualdades cualitativas mediante el otorgamiento de un derecho de acceso universal a los bienes esenciales para la vida en comunidad (no solamente los bienes y servicios necesarios para la supervivencia, sino también aquellos requeridos para el disfrute del estándar de vida mínimo disponible en la sociedad). Este proceso permitiría que las posibilidades que tienen los individuos para acceder a dichos bienes y servicios esenciales se independicen de sus condiciones económicas inmediatas resultantes de las desigualdades cuantitativas determinadas por su posición en el mercado. En sus palabras, el otorgamiento de los derechos sociales de ciudadanía habría creado “un derecho universal a un ingreso real que no es proporcional al valor de mercado del demandante”.<sup>446</sup> Esta universalización del

---

<sup>445</sup> MARSHALL, T H, citado antes, 1992.

<sup>446</sup> MARSHALL, T H, citado antes, 1992.

derecho de acceso a los satisfactores esenciales para el bienestar social tenía como objetivo potenciar la participación universal y sin discriminación de género, clase u origen étnico en el proceso económico, social y político. Puede decirse que, al argumentar que el derecho a las condiciones mínimas de bienestar social es un componente crucial de la ciudadanía en las sociedades modernas, Marshall reflejaba las condiciones existentes en una etapa central de la larga lucha por la construcción de la ciudadanía sustantiva y ofreció un marco interpretativo para la defensa de una concepción incluyente de la misma.<sup>447</sup>

Otro aspecto relevante para nuestra discusión es que Marshall reconocía la existencia de una tensión inherente entre el sistema de producción capitalista, fundado en la reproducción de las desigualdades cuantitativas asociadas con el valor de mercado de los individuos, y el proceso de la ciudadanía, que se fundamenta en la eliminación de las desigualdades cualitativas y que, consecuentemente según hemos visto, implica también la reducción potencial de desigualdades cuantitativas. Por eso para Marshall el impacto del desarrollo de los derechos de ciudadanía sobre la desigualdad de clase característica del sistema capitalista tomaría la forma de un conflicto entre los principios opuestos de la democracia liberal y el capitalismo. Estos y otros argumentos de Marshall son claramente discutibles y han sido criticados desde distintas posiciones del espectro político. Lo que sí nos interesa destacar aquí fundamentalmente es el reconocimiento de la contradicción que se da en el seno de la democracia liberal capitalista entre el proceso de ciudadanía en expansión, en el plano político, y el proceso de reproducción de desigualdades cuantitativas, en el plano socio-económico.

Marshall ha sido criticado, entre otras cosas, porque basó sus generalizaciones en la experiencia británica y dejó fuera de consideración otros procesos históricos que difieren notablemente de aquél. En este sentido, el concepto de ciudadanía es el resultado de procesos históricos específicos que llevaron a la formación de Estados-nación modernos en los países occidentales desarrollados. La conceptualización de estos procesos en la literatura especializada refleja, principalmente, la experiencia concreta de los países de Europa Occidental y los Estados Unidos de América. Sin embargo, incluso en estos países la conceptualización y las prácticas asociadas con la ciudadanía han adoptado formas diversas, por ejemplo entre las concepciones de la ciudadanía que corresponden a la tradición anglosajona de libre mercado y las que corresponden a las tradiciones social democrática, republicana, comunitaria, o radical.<sup>448</sup> De igual forma, mientras que en la cultura política europea, con excepción

<sup>447</sup> KING, D S y WALDRON, J, citados antes, 1988.

<sup>448</sup> FRASER, N y GORDON, L. "Civil citizenship against social citizenship? On the ideology of contract-versus-charity." En, STEENBERGEN, B. van. **The condition of citizenship**. Sage, Londres, 1994; COHEN, J L y ARATO, A. **Civil society and political theory**. The Massachusetts Institute of Technology (MIT) Press, Cambridge, Mass. y Londres, 1994.

de la tradición de libre mercado, se ha desarrollado una noción que aunque adopte formas diversas en cada país y cultura política tiende a aceptar que el acceso universal a ciertos bienes y servicios esenciales constituye un derecho social de la ciudadanía, no existe una noción equivalente en la cultura política de los Estados Unidos de América. En este último país, con la excepción posiblemente única de las políticas del New Deal del Presidente Roosevelt en la década de los 30, del siglo XX, la tradición dominante ha sido la de reservar la categoría de derechos ciudadanos para referirse exclusivamente a los derechos civiles y políticos.<sup>449</sup> Esto también nos previene contra la generalización acrítica de conceptos como el de ciudadanía al examinar las experiencias de los países en América Latina y el Caribe, ya que el establecimiento y desarrollo a través del tiempo de los derechos de ciudadanía en las diferentes formaciones sociales centroamericanas y caribeñas ha seguido procesos singulares que no pueden ser ignorados en el análisis, a lo cual nos referiremos más adelante.

Retomando brevemente el caso de Marshall, cabe señalar que una de las críticas más severas que se han hecho a su enfoque es que él coloca el énfasis en el impacto del proceso de la ciudadanía sobre el sistema capitalista de clases sociales sin explorar la relación inversa, es decir, el impacto de la estructura y la dinámica de clases sobre el acceso a y el ejercicio de estos derechos. En esta perspectiva, una radicalización del esquema de Marshall implicaría la superación del modelo del bienestar, que se funda en la asignación de un porcentaje del producto nacional para el gasto en seguridad social, pero deja intocadas las cuestiones cruciales de cómo se organiza el proceso productivo y cómo se distribuye el producto del trabajo, procesos que están precisamente determinados por la estructura y la dinámica de clases capitalistas. Por otra parte, desde la derecha del arco político-ideológico los teóricos neoliberales y neoconservadores (quienes han lanzado un ataque sostenido sobre las instituciones de bienestar desde fines de la década de los 70, del siglo XX), han argumentado que el modelo de Marshall ha servido para legitimar una cultura de la dependencia. Estos autores abogan por políticas orientadas a revertir el modelo de bienestar teorizado por Marshall y a subordinar el ejercicio de los derechos ciudadanos a las condiciones demarcadas por la dinámica capitalista.<sup>450</sup> En el sector del agua, este movimiento que busca dismantelar la estructura de derechos sociales ha logrado ejercer una influencia relevante en el campo de las políticas públicas, como lo evidencian los argumentos defendidos por instituciones como el Banco

<sup>449</sup> Para una discusión reciente de la relación entre ciudadanía y desigualdad, incluyendo importantes referencias al caso de los Estados Unidos de América, véase TILLY, Ch. **Durable inequality**. University of California Press, Berkeley, Los Angeles y Londres, 1999.

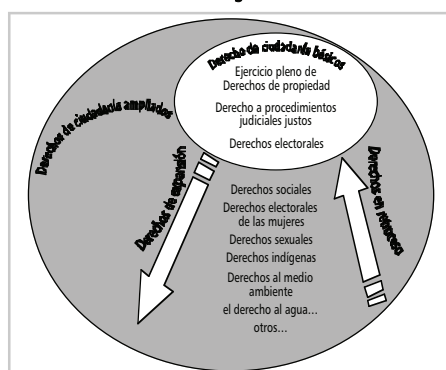
<sup>450</sup> Véase, por ejemplo, MEAD, L. *Beyond entitlement: The social obligations of citizenship*. Free Press, Nueva York, 1986; y SAUNDERS, P. "Citizenship in a liberal society." En, B. S. TURNER, BS (ed.). **Citizenship and social theory**. Sage, Londres, 1993.



Mundial, en el sentido de abandonar la noción de que servicios como los de agua y saneamiento son un “servicio público o un bien social”.<sup>451</sup>

Visto desde otro ángulo, el proceso de la ciudadanía puede examinarse como un avance en la expansión de derechos y del acceso a los mismos, en el largo plazo que, sin embargo, se encuentra sujeto a frecuentes obstáculos e inclusive retrocesos. Como lo ilustra la figura 1, en el devenir histórico al conjunto original de derechos básicos de ciudadanía se han ido agregando nuevos derechos, al mismo tiempo que se ha ido ampliando el acceso al conjunto de derechos existentes a un número tendencialmente mayor de seres humanos. Por ejemplo, en la mayoría de los países las mujeres no lograron ganar acceso a los derechos políticos hasta entrado el siglo XX y, como acabamos de ver, los derechos sociales de ciudadanía sólo fueron consolidados como tales hacia mediados del mismo siglo, aunque en muchos países estos derechos nunca lograron suficiente reconocimiento. Producto de confrontaciones sociales y de otros procesos, como la creciente toma de conciencia a nivel global del impacto social y político de los problemas ambientales, nuevos derechos han ido aceptándose y formalizándose como, precisamente, el derecho a un medio ambiente limpio y, más recientemente, el derecho al agua. Sin embargo, la relación entre estos nuevos “derechos” y los derechos de ciudadanía es un tema controvertido, que abordamos en la siguiente sección en mayor detalle.

Figura 1



Fuente: CASTRO, J E. **Water, power, and citizenship. Social struggles in the basin of Mexico.** Palgrave-Macmillan, Houndmills, Basingstoke y Nueva York, 2006.<sup>452</sup>

<sup>451</sup> WATER AND SANITATION PROGRAM AND PUBLIC PRIVATE INFRASTRUCTURE ADVISORY FACILITY. **New designs for water and sanitation transactions. Making private sector participation work for the poor.** Washington D. C, 2002. Para un argumento similar, pero en relación con la gestión del agua en general, véase LEE, T y JOURAVLEV, A. **Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua.** (LC/L 1097), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile 1998. Es importante señalar aquí que algunos de estos autores parecen argumentar indiscriminadamente a favor de la mercantilización y privatización del agua, sin diferenciar entre los distintos usos y funciones de la misma. No es lo mismo aplicar el principio de racionalidad mercantil al uso del agua en, para dar un ejemplo, los servicios turísticos o la agricultura mercantilizada a gran escala, que hacerlo en relación con los usos esenciales domésticos, particularmente en zonas urbanas de países menos desarrollados (sobre esto, véase por ejemplo el debate formulado en la **Declaración Europea por una Nueva Cultura del Agua. Disponible en** (<http://moncayo.unizar.es/inca/europeandeclaration.ns>).

<sup>452</sup> CASTRO, J E. **Water, power, and citizenship. Social struggles in the basin of Mexico.** Palgrave-Macmillan, Houndmills, Basingstoke y Nueva York, 2006.

Como ya se señaló, el proceso de la ciudadanía tiene también obstáculos y retrocesos, como lo indica la figura 1. Evidentemente, esto resulta claro en relación con los derechos civiles y políticos, que en América Latina han sido recurrentemente amenazados, restringidos y suspendidos en el curso de dictaduras militares y otras circunstancias similares. Pero también es importante reflexionar en los aspectos sociales de la ciudadanía, que con frecuencia han sido también recortados o inclusive negados, muchas veces en el nombre de la democracia y la libertad. Este es un elemento central del debate sobre la “crisis del Estado”, cuya expresión política dominante desde la década de los 80, del siglo XX, han sido las políticas de ajuste estructural, la liberalización, la transferencia de empresas públicas al sector privado (como las de servicios de agua y saneamiento) y la des y re-regulación en el ámbito económico.<sup>453</sup> En relación con el agua, estas políticas se han expresado en diversas formas, que van desde la creación de derechos privados y mercados de agua para la gestión de ecosistemas acuáticos,<sup>454</sup> hasta ciertos modelos de descentralización y expansión de la participación privada en la provisión de servicios esenciales de agua y saneamiento, incluyendo la privatización radical (*full-divestiture*) de las empresas siguiendo el modelo de Inglaterra y Gales, implementado por Margaret Thatcher en la privatización de 1989 y en Chile durante la década de los 90. Tanto la creación de mercados de agua privados para reemplazar sistemas de derechos indígenas, comunales o públicos,<sup>455</sup> como la transferencia de la gestión de servicios esenciales de agua al sector privado cobró gran fuerza en México, Centroamérica y el Caribe desde la década de los 80, y sus consecuencias para el desarrollo de la ciudadanía continúan siendo largamente inexploradas.<sup>456</sup> Volveremos sobre este tema en las siguientes páginas.

#### AGUA Y CIUDADANÍA: LA ESPECIFICIDAD DEL VÍNCULO

La relación entre agua y ciudadanía puede abordarse desde varios ángulos, como lo ilustra la figura 2. Por una parte, el desarrollo de los derechos de propiedad y sus instituciones relacionadas constituyó un elemento central en la formación de los sistemas de ciudadanía modernos, en particular de los derechos civiles.<sup>457</sup> Teniendo

<sup>453</sup> LEYS, C. **Market-driven politics. Neoliberal democracy and the public interest.** Verso, Londres, 2001.

<sup>454</sup> Véase, por ejemplo, BAUER, C. **Canto de sirenas: el derecho de aguas chileno como modelo para reformas internacionales.** Bakeaz, Bilbao, 2004; y del mismo autor, **Contra la corriente: privatización, mercados de agua y el Estado en Chile.** LOM Ediciones / Fundación Terram / Resources for the Future, Santiago, Chile, 2002.

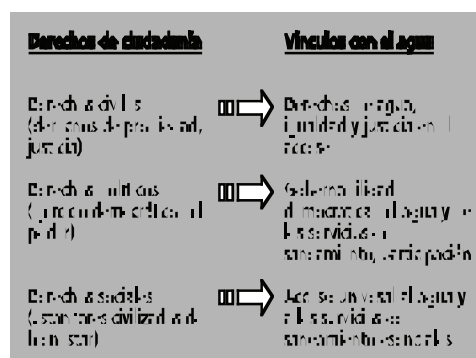
<sup>455</sup> Véase, por ejemplo, BOELEN, R y HOOGENDAM, P (eds.). **Water rights and empowerment.** Van Gorcum, Boelens y Hoogendam, Assen, Holanda, 2002.

<sup>456</sup> Para una primera aproximación al tema, véase CASTRO, J E, citado antes, 2006 (capítulo 6); CASTRO, J E y LAURIE, N. “*Cross-comparative report on the socio-political and cultural dimension.*” En, CASTRO, J E. (Coord.). **PRINWASS Project,** Oxford, University of Oxford, 2004. Disponible en: (<http://users.ox.ac.uk/~prinwass/>).

<sup>457</sup> MARSHALL, T H. citado antes, 1992.

en cuenta dicha perspectiva, los derechos de propiedad sobre el agua o los derechos de agua pueden ser considerados como un componente de los derechos civiles de la ciudadanía. No es común realizar esta asociación. En particular, en los medios urbanos los individuos y las familias no se plantean con frecuencia el tema de quién tiene el derecho (en el sentido de tener el título de propiedad sobre) al agua y, en general, dichos derechos en áreas urbanas están en poder de instituciones (municipios, empresas, otros organismos de gobierno), no de personas privadas. La situación es diferente en zonas rurales, donde los derechos de agua han sido históricamente más conspicuos, por así decir, y son frecuentemente detentados por personas privadas o por entidades conocidas (por ejemplo, por comunidades de regantes).

Figura 2. Algunas relaciones entre agua y derechos de ciudadanía



Fuente: CASTRO, J E, citado antes, 2006

Por otra parte, puede argumentarse que el desarrollo de los derechos de agua ha estado estrechamente relacionado también con el desarrollo de los derechos políticos y sociales de la ciudadanía. Por ejemplo, en relación con los derechos políticos, los principios e instituciones asociados a la definición y el ejercicio de los derechos de agua están íntimamente ligados a la gobernabilidad del agua y de sus servicios derivados. Hablamos aquí de gobernabilidad, que es un concepto relativamente reciente acuñado en los países desarrollados y sujeto a permanente controversia, porque este tema ha venido a ocupar un lugar central en los debates internacionales actuales, pero no podemos analizar aquí el concepto en gran detalle por razones de espacio.<sup>458</sup> Sin embargo, queremos apuntar que en nuestra

<sup>458</sup> Una secuencia de obras recientes permite trazar los contornos de este debate. Véase por ejemplo HIRST, P. **Associative democracy: New forms of economic and social governance**. Polity Press, Cambridge 1994; HELD, D. **Democracy and the global order: From the modern state to cosmopolitan governance**. Polity Press, Cambridge, 1995; AMIN, A. **Beyond market and hierarchy:**

perspectiva el proceso de la gobernabilidad –pensado en relación con el agua– es el resultado de la incesante confrontación social en torno a la definición de los principios, valores, e instituciones que intervienen en el gobierno, gestión y asignación del agua y sus servicios derivados, así como también en las decisiones acerca de quién gobierna, gestiona y asigna el agua y sus servicios, y para el beneficio de quiénes.<sup>459</sup> Esta es un área crucial de decisión política, de la cual la mayoría de las personas han sido históricamente excluidas o en la cual han visto su participación severamente limitada, en el mejor de los casos.<sup>460</sup>

Por otra parte, en relación con los derechos sociales, puede decirse que el acceso a los servicios esenciales de agua ha sido una parte crucial de la expansión del “derecho a compartir la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado según los estándares prevalecientes en la sociedad”, es decir, la característica de ser un miembro pleno de la sociedad si aceptamos una definición incluyente de la ciudadanía.<sup>461</sup> En este sentido, por ejemplo, la universalización de los servicios de agua y saneamiento en Europa se convirtió en una prioridad no sólo por razones de higiene o salud, sino también por ser un factor de crecimiento económico.<sup>462</sup> Ahora bien, es importante señalar que la noción de que el acceso a una cantidad de agua esencial para la vida constituye un derecho inalienable de los seres humanos surgió mucho antes de que se desarrollaran los sistemas modernos de ciudadanía y puede encontrarse en las costumbres de las diversas sociedades. Es una noción que en verdad pertenece a la herencia de la civilización humana y que recientemente ha sido reformulada con la declaración del derecho humano al agua por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas

---

**Interactive governance and social complexity.** Elgar, Cheltenham, 1997; KOOIMAN J. “*Societal governance: Levels, modes, and orders of social-political interaction.*” En, PIERRE, J (ed.). **Debating governance. Authority, steering and democracy.** Oxford University Press, Oxford, 2000; y SWYNGEDOUW, E A. “*Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling.*” En, **Environment and Planning D; Society and Space**, Vol. 18, 2000. Para aplicaciones del concepto en áreas de política ambiental véase, por ejemplo, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, **Governance for sustainable growth and equity.** Nueva York, 1997; GLOBAL WATER PARTNERSHIP. **Effective water governance. Learning from the dialogues.** 2003. Disponible en: (<http://www.gwpforum.org/gwp/library/Effective%20Water%20Governance.pdf>), y SWYNGEDOUW, E, PAGE, B y KAÏKA, M. “*Sustainability and policy innovation in a multi-level context: Crosscutting issues in the water sector.*” En, HEINALT, H, GETIMIS, P, KAFKALIS, G, SMITH, R y SWYNGEDOUW, E (eds). **Participatory governance in multi-level context.** Leske y Budrich, Opladen, 2002.

<sup>459</sup> Para una definición de gobernabilidad que es congruente con esta interpretación, véase HANF, K. y JANSEN, A. (eds.). **Governance and environment in Western Europe**, Addison Wesley Longman, Harlow, 1998.

<sup>460</sup> Sobre la exclusión histórica de la participación ciudadana en los procesos de gestión pública, véase, por ejemplo, el estudio de DRYZEK, J. **The politics of the earth. Environmental discourses.** Oxford University Press, Oxford 1993.

<sup>461</sup> MARSHALL, T H, citado antes, 1992.

<sup>462</sup> GOUBERT, J P. **The conquest of water. The advent of health in the industrial age.** Polity Press and Basil Blackwell, Cambridge y Oxford, 1986; HASSAN, J, **A history of water in modern England and Wales**, Manchester University Press, Manchester, 1998.

(ONU).<sup>463</sup> Sin embargo, e ilustrando el argumento sobre el carácter agonístico del desarrollo de los derechos, la noción de que el acceso a volúmenes esenciales de agua sea un derecho humano sigue constituyendo un objeto de confrontación en el ámbito internacional a tal punto que la ONU no ha refrendado todavía la declaración del CDESC debido a la fuerte oposición por parte de un número importante de gobiernos.<sup>464</sup>

En resumen, los vínculos entre el agua y un concepto incluyente de la ciudadanía involucran varios aspectos que van desde el desarrollo de los derechos de propiedad sobre el agua y de las instituciones que gobiernan el manejo del agua y sus servicios derivados, la participación ciudadana en la gestión de lo público, y las interconexiones entre el acceso al agua y sus servicios y la salud y el bienestar general. Ahora bien, vista en una perspectiva de largo plazo, la incorporación de individuos al territorio de la ciudadanía forma parte del proceso histórico de integración creciente de seres humanos en unidades de organización social cada vez más amplias, siguiendo la conceptualización sugerida por Norbert Elias en su análisis de los procesos de cambio social de largo plazo.<sup>465</sup> Sin embargo, el hecho que una gran parte de la población humana, normalmente la más vulnerable, continúe sujeta a altas tasas de morbilidad y de mortalidad, debido a la gestión ineficiente del agua o a la desigualdad en el acceso a los servicios esenciales de agua y saneamiento demuestra que cuando hablamos de una lucha sobre el territorio de la ciudadanía no estamos meramente utilizando una imagen metafórica. Existen procesos que subyacen a las tendencias a largo plazo de ampliación de la ciudadanía y que continúan restringiendo el alcance de los derechos, impidiendo el acceso pleno a dicho territorio a grandes sectores de la población humana, dificultando o negando el ejercicio efectivo de los derechos, e, inclusive, causando la pérdida de ciertos derechos que habían sido conquistados en batallas favorables. En la siguiente sección analizaremos brevemente algunos ejemplos basados en el caso histórico de México.

## AGUA Y CIUDADANÍA EN MÉXICO

Como discutimos en páginas previas, el proceso de formación de sistemas ciudadanos sigue siendo un proyecto incompleto a escala planetaria, una de las

---

<sup>463</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **The right to water.** (articles 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights), Nueva York, 2002; véase también ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, **El derecho al agua.** Ginebra, 2003. Disponible en ([http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/rightwater/es/](http://www.who.int/water_sanitation_health/rightwater/es/)). Véase también LANGFORD, Malcolm y KHALFAN, Ashfaq, "Una introducción al derecho humano al agua", en este mismo libro.

<sup>464</sup> AMNESTY INTERNATIONAL. **Human right to water (public statement)**, Londres, 2003. Disponible en: (<http://web.amnesty.org/library/index/engIOR100022003?open&of=eng-398>).

<sup>465</sup> ELIAS, N. **El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas.** Fondo de Cultura Económica, México D. F, 1989.

expresiones de la “desigualdad persistente” que caracteriza a los sistemas sociales contemporáneos.<sup>466</sup> Este es un proceso que adopta características extremas en el caso de los países llamados menos desarrollados incluyendo México y la mayoría de los países centroamericanos y caribeños. En este sentido, las advertencias hechas hace ya varias décadas acerca de los grandes atrasos en el proceso de ciudadanía en este país continúan teniendo gran validez,<sup>467</sup> a pesar de la existencia de indudables avances en varias áreas. Ahora bien, las condiciones de desigualdad que enmarcaron la construcción histórica de la ciudadanía en México pueden rastrearse hasta el período colonial, lo cual en un cierto sentido permite establecer puntos de contacto y analogías con el estudio de Marshall sobre el caso inglés, aunque por razones de espacio sólo revisaremos brevemente aquí algunos procesos desde el siglo XIX.<sup>468</sup>

Desde la primera mitad del siglo XIX, México se convirtió en un campo experimental de procesos de ingeniería social dirigidos a dismantelar los sistemas colectivos de propiedad, encarnados en las posesiones de la Iglesia y de los poblados indígenas, con el objeto de impulsar los procesos de individualización y construcción de derechos de ciudadanía inspirados en las revoluciones democráticas de fines del siglo XVIII.<sup>469</sup> Este proceso tuvo una expresión concreta en la transformación de la estructura de la propiedad de la tierra y el agua. Las fracciones liberales de la sociedad lucharon desde temprano por erradicar las formas colectivas de propiedad en manos de las órdenes religiosas y de las comunidades indígenas, pero durante la primera mitad del siglo XIX sus esfuerzos fueron derrotados por las fuerzas conservadoras que resistían las reformas. No fue sino hasta mediados de la década de los 50, del siglo XIX, cuando las fuerzas liberales lograron una primera oportunidad para ejecutar su proyecto, consolidado con la abolición de las inmunidades del clero por parte del Ministro de Justicia Benito Juárez (1855), la Ley Lerdo, que obligaba a las órdenes religiosas la venta de sus propiedades (1856) y la Constitución de 1857 en la que por primera vez se extendieron los derechos civiles y políticos de ciudadanía fuera de los límites de la élite oligárquica que gobernaba el país.<sup>470</sup> A pesar de estos avances en la dirección de un proceso ampliado de

<sup>466</sup> TILLY, Ch, citado antes, 1999.

<sup>467</sup> Véase, por ejemplo, GONZÁLEZ CASANOVA, P. **La democracia en México**. Era, México D. F, 1965.

<sup>468</sup> Hemos desarrollado esto en mayor detalle, incluyendo una discusión sobre la aplicabilidad del concepto de ciudadanía en la Nueva España, en CASTRO (citado antes, 2006). Algunos autores, como Brian Roberts, también han señalado que América Latina en general, México incluido, ha seguido un modelo de ciudadanía más cercano al caso del Segundo Imperio alemán de Bismarck que al modelo inglés estudiado por Marshall, aunque la referencia de Roberts es a un período histórico más breve (ROBERTS, B R. **The making of citizens. cities of peasants revisited**. Arnold, Londres, 1995).

<sup>469</sup> ESCALANTE, G F. **Ciudadanos imaginarios**. El Colegio de México, México D. F, 1992.

<sup>470</sup> BAZANT, J. “*From independence to the Liberal Republic, 1821-1867*.” En, BETHELL, L. (ed.). **Mexico since Independence**. 2nd rep, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

ciudadanización, existe un consenso amplio entre los historiadores y analistas del período acerca de que la política de los sectores liberales tenía un doble carácter: por una parte, el programa liberal intentaba emular el modelo de la democracia norteamericana basada en una amplia clase pionera de pequeños propietarios, pero en la práctica, por otra parte, el proceso social real asumió la forma de un “colonialismo interno”,<sup>471</sup> reafirmando el patrón colonial de apropiación extensiva de las tierras y el agua por parte de grandes terratenientes. No causa sorpresa por lo tanto que muchos de estos terratenientes se encontraran entre los principales promotores de las reformas liberales.<sup>472</sup> El proceso de expropiación y acumulación extensiva de la tierra avanzó rápidamente durante la modernización porfiriana (1884-1911), que exacerbó el proceso de exclusión social al favorecer la concentración de la propiedad de la tierra en manos de un reducido grupo de acumuladores privados a punto tal que hacia fines del régimen cerca de 90% de los campesinos habían sido despojados de sus tierras.<sup>473</sup>

Sin embargo, es importante resaltar aquí que el caso del agua siguió un proceso diferente al de la tierra. Las mismas fuerzas sociales que formaban la base del régimen porfiriano y su política privatizadora de la tierra tendieron a favorecer, cuando no directamente impulsar, una política de aguas que otorgaba al Estado nacional un rol primordial, particularmente en relación con los usos productivos del agua en la agricultura de irrigación y en la industria.<sup>474</sup> Esto, en realidad, no constituyó una excepcionalidad mexicana, ya que la tendencia en el ámbito internacional desde fines del siglo XIX recientemente otorgaba al Estado, en el nombre del interés público, la responsabilidad por la inversión masiva necesaria para la expansión de la infraestructura básica de la economía, incluyendo la infraestructura hidráulica.<sup>475</sup> En el caso de México, este proceso tomó la forma de una creciente monopolización del control del agua en manos estatales, con el rápido desarrollo de un cuerpo de exper-

<sup>471</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, P. “Internal colonialism and national development.” En, **Studies in Comparative International Development**, Vol. I, No. 4, 1965.

<sup>472</sup> BAZANT, J. citado antes, 1994; KATZ, F. “The Liberal Republic and the Porfiriato, 1867-1910.” En, BETHELL, L. (ed.). **Mexico since Independence**. 2nd rep., Cambridge University Press, Cambridge, 1994; TUTINO, J. **From Insurrection to Revolution in Mexico. Social bases of agrarian violence 1750-1940**. Princeton University Press, Princeton, NJ, 1986; y del mismo autor, “Agrarian social change and peasant rebellion in nineteenth-century Mexico: The example of Chalco.” En, KATZ, F. (ed.). **Riot, rebellion, and revolution. Rural social conflict in Mexico**. Princeton, Princeton University Press, NJ:1988.

<sup>473</sup> KATZ, F. citado antes, 1994.

<sup>474</sup> KROEBER, C B. **El Hombre, la tierra y el agua. Las políticas en torno a la irrigación en la agricultura de México, 1885-1911**. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México D. F, 1994; ABOITES AGUILAR, L. **El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)**. Secretaría de Educación Pública (SEP) y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México D. F, 1998.

<sup>475</sup> SWYNGEDOUW, E A, KAIKA, M y CASTRO, J E. “Urban water: A political-ecology perspective.” En, **Built Environment** 28 (2), 2002.

tos al servicio del Estado, la expansión masiva de información sobre los recursos hídricos en el país y el intento de consolidar el proceso a través de la legislación.<sup>476</sup>

En el caso de los servicios esenciales de agua y saneamiento, al menos en el plano formal-legal, durante el período porfiriano se consolida el reconocimiento del estatus de bien común y uso prioritario ligado a los usos esenciales del agua. También, en el período 1880-1910 la inversión en obras hidráulicas, saneamiento y drenaje urbano en la Ciudad de México fue muy importante, representando más de un tercio del total invertido en obras públicas en la metrópolis.<sup>477</sup> Sin embargo, el carácter real del proceso estaba marcado por una polarización y desigualdad social extrema, y el acceso a los servicios estaba limitado a una reducida élite de habitantes, mientras que la mayoría de la población estaba sujeta a condiciones de insalubridad y elevadas tasas de morbilidad y de mortalidad, en gran medida determinadas por la falta de servicios adecuados.<sup>478</sup> Por ejemplo, el Ingeniero Alberto Pani, escribiendo en plena Revolución, decía que si bien la Ciudad de México era el lugar más avanzado en el país en relación con las condiciones materiales de vida, la metrópolis era también “la ciudad más insalubre del mundo”. Pani fundamentaba este juicio en un análisis comparativo de las condiciones en más de treinta ciudades de Europa, América, Asia, y África, y llegaba a la conclusión de que “el agua que han consumido los habitantes metropolitanos, hasta hace muy poco tiempo, [...] constituye] una de las causas determinantes de la mortalidad y, sobre todo, de la alta morbilidad de la Ciudad de México”. El libro de Pani está fundamentado, en el estilo de los ingenieros sanitarios de la época, en datos estadísticos y en el conocimiento científico disponible acerca de las relaciones entre las condiciones materiales de vida y la salud individual y pública. Sin embargo, él añadía un elemento político y moral a su evaluación: “el país necesita, ante todo y sobre todo, organizar su Administración Pública sobre una base de absoluta moralidad”. Sacadas de contexto, sus palabras pueden ser interpretadas en forma negativa como excesivamente moralizantes, pero al leer el texto completo uno percibe que Pani escribía motivado por un odio profundo por las condiciones de desigualdad imperantes ante la “indiferencia o abstención del Estado –que es el único poder capaz de conjurarlos–”, una indiferencia que él consideraba “monstruosamente criminal”.<sup>479</sup>

<sup>476</sup> KROEBER, C B, citado antes, 1994; ABOITES AGUILAR, L, citado antes, 1998.

<sup>477</sup> MANSILLA, E. **De cómo Porfirio Díaz dominó las aguas: historia de la construcción de la obra hidráulica**. Concurso Nacional Sobre Historia y Etnohistoria de los Aprovechamientos Hidráulicos en México, Comisión Nacional del Agua y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México D. F, 1994.

<sup>478</sup> MÁRQUEZ MORFÍN. **La desigualdad ante la muerte en la Ciudad de México. El tifo y el cólera**. Siglo XXI, México D. F, 1994.

<sup>479</sup> PANI, A J. **La higiene en México**. Imprenta de J. Balleca, México D. F, 1916.



Los pasajes de Pani citados más arriba reflejan el momento crítico previo al final de la Revolución Mexicana, en el cual se forjaron algunos de los principios que serían poco después formalizados en la Constitución Revolucionaria de 1917, particularmente en su Artículo 27, y que conducirían a la creación del Consejo de Salud Pública en el mismo año. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de Pani y otros, notablemente Molina Enríquez,<sup>480</sup> por otorgar a los servicios esenciales de agua y saneamiento prioridad máxima en las políticas públicas, en perspectiva histórica se puede ver que la inversión en estos servicios fue mínima durante las primeras décadas del período revolucionario.<sup>481</sup> Escribiendo en 1927, el Ingeniero Miguel Ángel de Quevedo decía que la situación del país en relación con los servicios de agua y saneamiento era lamentable debido a la pobre infraestructura, la falta de mantenimiento, y la ausencia de educación sanitaria.<sup>482</sup> No es de extrañar que las epidemias relacionadas con la falta de servicios adecuados de agua y saneamiento afectaran regularmente a la población durante la primera mitad del siglo XX, y las enfermedades relacionadas con el agua siguieron siendo la primera causa de mortalidad hasta la década de los 70 de ese siglo.<sup>483</sup>

De esta forma, y retomando el tema de la ciudadanía, puede decirse que aunque la Revolución Mexicana formalmente buscó revertir el proceso de exclusión y expandir el alcance y el ejercicio de los derechos ciudadanos, por ejemplo en relación con el acceso a la tierra y a los servicios esenciales básicos para “seres humanos que viven en una comunidad civilizada”,<sup>484</sup> en la práctica la formalización de la ciudadanía revolucionaria no fue suficiente para revertir “la dinámica interna de la desigualdad” que caracterizaría al período posrevolucionario.<sup>485</sup> En realidad, la implementación práctica de los principios constitucionales, como los contenidos en el Artículo 27, pasó a ser el objeto de luchas prolongadas durante el siglo XX y hasta hoy irresueltas.<sup>486</sup> En relación con los servicios esenciales de agua y saneamiento,

480 MOLINA ENRÍQUEZ, A. **Los grandes problemas nacionales**. Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, México D. F., 1964.

481 WILKIE, J. W. **The Mexican Revolution: Federal expenditure and social change since 1910**. University of California Press, Berkeley y Los Angeles, 1967; PERLÓ COHEN, M. **Historia de las obras, planes y problemas hidráulicos en el Distrito Federal: 1880-1987**. Taller de Investigación No. 6, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, México D. F., 1989.

482 CENICEROS, J. A. **El problema social de la insalubridad**. Ediciones Botas, México D. F., 1935.

483 FUGIGAKI, L. y GONZÁLEZ GALVÁN, A., “Epidemias conocidas en México durante el siglo XX.” En, FLORESCANO, E. y MALVIDO, E. (eds.). **Ensayos sobre la historia de las epidemias en México**. Vol. 2, IMSS, México D. F., 1982.

484 PANI, citado antes, 1916.

485 GONZÁLEZ CASANOVA, citado antes, 1965.

486 BARTRA, A. **Los herederos de Zapata**. Ediciones Era, México D. F., 1985; BARTRA, R. **Estructura agraria y clases sociales en México**. Ediciones Era, México D. F., 1978; TUTINO, J., citado antes, 1986; GORDILLO, G. **Campesinos al asalto del cielo. De la expropiación estatal a la apropiación campesina**. Siglo XXI, México D. F., 1988; KNIGHT, A. **The Mexican Revolution**. 2 vols., University of Nebraska Press y Cambridge University Press, Lincoln y Londres, 1990.

el proyecto de revolucionarios como el Ingeniero Pani no tomó fuerza en la práctica hasta la década de los 70, del siglo XX,<sup>487</sup> a pesar de los notables esfuerzos realizados durante la presidencia de Lázaro Cárdenas en la década de los 30.<sup>488</sup> En verdad, a comienzos del siglo XXI, la deficiencia en el acceso a los servicios de agua y saneamiento continúa siendo uno de los factores cruciales que determinan los niveles de morbilidad y de mortalidad por enfermedades prevenibles en México, inclusive en el Área Metropolitana de la Ciudad de México.<sup>489</sup> En perspectiva histórica, la promesa revolucionaria permanece incumplida y el acceso al territorio de la ciudadanía plena continúa cerrado para una proporción muy grande de mexicanos y mexicanas. Salvando las distancias históricas particulares, el proceso de ciudadanización visto desde el mirador del agua reviste características lamentablemente similares en los países centroamericanos y caribeños.<sup>490</sup>

En vista de las condiciones arriba descritas, no es de extrañar que en las últimas décadas los problemas relacionados con el acceso al agua y a sus servicios esenciales se hayan constituido en un objeto privilegiado de la lucha social y política en México y otros países. En el caso de México, por ejemplo, cuando uno observa el proceso desde fines de la década de los 70, del siglo XX, llama la atención el nivel de conflicto social en relación con la gobernabilidad y la gestión del agua y sus servicios, y la consecuente politización de las cuestiones relacionadas con el agua, que es en gran medida una respuesta del sistema político a las demandas cada vez más extendidas por parte de la población por la democratización de la vida pública, incluyendo la gestión del agua y el acceso a sus servicios esenciales.<sup>491</sup> En este período se registró una enorme cantidad de acciones por parte de la población

<sup>487</sup> PERLÓ COHEN, citado antes, 1989.

<sup>488</sup> ABOITES AGUILAR L, citado antes, 1998.

<sup>489</sup> CIFUENTES GARCÍA, E, MAZARI HIRIART, M, FERREIRA, F, BIANCHI, F y GONZÁLEZ, D. "The risk of enteric diseases in young children and environmental indicators in sentinel areas of Mexico City." En, **International Journal of Environmental Health**. 2003 (en español: Disponible en: <http://www.insp.mx/cisp/censa/agua/trada.php>); CIFUENTES GARCÍA, E., HERNÁNDEZ ÁVILA, J, VENCZEL, L, y HURTADO, M. "Panorama of acute diarrheal diseases in Mexico." En, **Health and Place**. No. 5, 1999.

<sup>490</sup> Una excepción notable en este contexto, en relación con el acceso a la salud, los servicios esenciales, y la educación sanitaria es Cuba, como ha sido reconocido recientemente por el Banco Mundial: "así como una democracia que funciona adecuadamente no garantiza que la gente pobre se beneficie de los servicios públicos, algunos Estados de partido único muestran buenos resultados en salud y en educación incluso en relación con la población pobre. Cuba tiene algunos de los mejores indicadores de América Latina –aunque tiene un ingreso mucho más bajo que sus pares, por ejemplo Chile y Costa Rica" (BANCO MUNDIAL. **World Development Report 2004. Making services work for poor people**. Banco Mundial y Oxford University Press, Washington D.C., 2003. Disponible en ([http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000090341\\_20031007150121](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000090341_20031007150121)).

<sup>491</sup> Hemos estudiado en más detalle este caso en CASTRO (2006), citado antes. Nuestro estudio tomó como punto de partida el material empírico producido por el **Programa de Investigación "Agua y sociedad"**, coordinado por la Dra. María Luisa Torregrosa Armentia en el marco de cooperación establecido entre la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México, y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) durante la década de los 90.

mexicana por cuestiones que van desde la demanda por acceder a los servicios esenciales de agua y la mejora de la calidad de dichos servicios, hasta la lucha contra la corrupción en la administración del agua, pasando por una extensa gama de problemas que incluyen la contaminación de fuentes de agua, el impacto de enfermedades relacionadas con el agua, la disputa por el control de fuentes de agua entre distintos actores sociales y políticos y, a partir de comienzos de la década de los 90, del siglo XX, la lucha contra la privatización de las empresas públicas de agua y saneamiento.<sup>492</sup> Esta creciente movilización social en torno al agua fue correspondida por una también creciente politización del tema, que se ilustra, por ejemplo, en el rol central que los problemas del agua pasaron a tener en las campañas presidenciales de la década de los 80 y, posteriormente, en las reformas institucionales que se introducirían en el sector desde comienzos de la década de los 90. Por ejemplo, candidatos presidenciales como Miguel de la Madrid Hurtado, en 1982, y Carlos Salinas de Gortari, en 1988, constituyeron la cuestión del agua en uno de sus temas de campaña centrales. Durante la campaña presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de 1982, el Ingeniero Fernando González Villareal, quien años más tarde presidiría la recién creada Comisión Nacional del Agua (1989), presentó un discurso en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en el que dio centralidad a “la lucha por el agua” en la búsqueda por mejorar las condiciones de vida de la población de acuerdo con los principios constitucionales. Él agregó que para lograr dichos objetivos sería necesario trascender los factores técnicos y económicos para incorporar también las cuestiones de equilibrio ecológico y justicia social.<sup>493</sup> Años después, en la siguiente campaña presidencial del PRI (1988), el candidato Carlos Salinas de Gortari volvió a colocar los problemas del agua en el centro de su discurso. En un encuentro celebrado en Acapulco, Guerrero, en 1987, titulado “Agua, un recurso vital”, Salinas presentó lo que en gran medida constituía una repetición de los temas discutidos en la reunión de Tuxtla Gutiérrez.<sup>494</sup> No obstante, la influencia de los cambios políticos acontecidos en el período presidencial que culminaba (1982-1988) se reflejó en el énfasis especial dado por Salinas a dos temas originales: la necesidad de crear una autoridad del agua central a nivel nacional y la determinación de cambiar el estatus del agua de bien público a bien privado, y re-centrar la gobernabilidad del agua en torno a los principios de mercado. En palabras de Salinas, sería necesario “erradicar la noción válida en otras épocas

<sup>492</sup> Véase también ÁVILA, Patricia: “Movimiento urbano y conflictos por el agua.” En este mismo libro.

<sup>493</sup> PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES. **Reunión preparatoria de consulta popular. La problemática de los servicios hidráulicos en el Distrito Federal (Agua potable / drenaje).** México D. F., 1982.

<sup>494</sup> PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES. “El agua: recurso vital.” En, **Diálogo Nacional. Revista de la Consulta Popular.** México D. F., 1987.

de que el aire y el agua son gratuitos porque hoy ni el aire ni el agua pueden considerarse gratuitos”,<sup>495</sup> en lo que posteriormente las autoridades del agua pasarían a denominar el establecimiento de una “nueva cultura del agua” en México. Estos dos temas constituirían pilares centrales en la política del agua mexicana en los años subsiguientes y, en verdad, formaban parte del avance a escala internacional de las políticas neoliberales impulsadas desde los países centrales y las instituciones financieras internacionales.<sup>496</sup>

No es este el lugar para analizar el alcance, grado de concreción y estatus real de dichas políticas en México dado el espacio limitado del cual disponemos.<sup>497</sup> En realidad, a pesar de la retórica neoliberal, cuando se compara la experiencia mexicana en el sector del agua con otros países surgen serias dudas en cuanto al alcance efectivo logrado por dichas políticas neoliberales. Cuando se compara con Argentina, por ejemplo, donde entre 1993 y 1998 la proporción de la población cuyos servicios de agua y saneamiento pasaron a ser provistos por empresas privadas creció de 0% a aproximadamente 70%, el caso mexicano donde la proporción no llega a 5% deja serias dudas sobre el éxito alcanzado por el modelo neoliberal en este sector. Por supuesto, por otra parte, Argentina ha sido un caso extremo, sólo comparable con Inglaterra donde la privatización de 1989 abarcó a 100% de la población, ya que a escala global la población cuyos servicios son provistos por empresas privadas actualmente fluctúa entre 5 y 7%. De todas maneras, lo importante en esta discusión no es en sí el alcance de las políticas de agua nominalmente neoliberales, sino la relación entre las mismas y el proceso de la ciudadanía. Terminaremos este breve artículo con una reflexión al respecto.

#### CONCLUSIÓN: EL MOMENTO NEOLIBERAL EN EL PROCESO DE LA CIUDADANÍA

Volvamos brevemente al problema de la promesa incumplida de la Revolución, en el caso de México, o pensando más allá de México, en la promesa incumplida de la democracia en los países llamados menos desarrollados, aunque ‘funcione adecuadamente’ en el sentido electoral, para parafrasear al Banco Mundial,<sup>498</sup> en garantizar el acceso de la población a las condiciones de vida dignas, en este caso a los servicios esenciales de agua y saneamiento y, en general, a un ambiente limpio y saludable. En este sentido, no se puede negar, por supuesto, la validez de la crítica a los sistemas públicos por sus niveles elevados de ineficiencia, corrupción y

---

<sup>495</sup> PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES, citado antes, 1987.

<sup>496</sup> LEYS, C, citado antes, 2001; STIGLITZ, J E. *Globalization and its discontents*. Penguin, Londres, 2002.

<sup>497</sup> Para un tratamiento más extenso del tema por parte del autor, véase CASTRO, J E, citado antes, 2006, especialmente el capítulo 6.

<sup>498</sup> BANCO MUNDIAL. Citado antes, 2003.

desatención de las necesidades de las fracciones sociales marginadas del sistema, una crítica ampliamente generalizada en todos los sectores del espectro político. Pero la pregunta fundamental que surge, a nuestro entender, cuando reflexionamos sobre este problema desde la perspectiva de la ciudadanía es: ¿sobre qué fundamento teórico o empírico se basa una política que parte de presuponer que las fallas del sector público pueden resolverse mediante la mercantilización y la privatización de la gestión de los ecosistemas acuáticos y de sus servicios derivados, incluyendo los de agua y saneamiento básico? ¿En qué momento histórico y en qué país o región del mundo se logró universalizar el acceso a estos servicios en forma ecológica, social, económica y políticamente sustentable sin que el Estado juegue el rol central en dicho proceso?

En este sentido, corresponde señalar que en un país como los Estados Unidos de América, claramente uno de los abogados más notorios, activos y poderosos en la campaña neoliberal global, el porcentaje de la población que recibe sus servicios básicos de agua y saneamiento de empresas privadas es alrededor de 15%, y los expertos de ese país pronostican que no existen posibilidades de que ese porcentaje crezca significativamente en el futuro.<sup>499</sup> Entonces, ¿sobre qué base se puede esperar que países como México, o los países centroamericanos o caribeños, puedan cumplir esa parte de la promesa implícita en los principios de la ciudadanía liberal democrática asociada con la universalización de sus servicios básicos mediante la mercantilización y la privatización de los mismos, cuando eso no ha ocurrido ni ocurre siquiera en los países centrales? ¿Cómo podrían hacerlo en cualquier caso, dadas las condiciones crecientes de desigualdad socio-económica registradas en la región desde la década de los 90, del siglo XX, que en la práctica impiden la expansión de relaciones mercantiles en el sector de los servicios esenciales, ya que amplios sectores de la población se ven imposibilitados de pagar por los mismos?<sup>500</sup>

Ahora bien, un elemento central en el debate sobre el proceso de la ciudadanía en relación con el agua tiene que ver con el ejercicio efectivo de los derechos, por ejemplo en el acceso a la información sobre las decisiones cruciales en relación a cómo se gobierna el agua, quién la gobierna, o sobre cómo se decide quién y cómo se gobiernan el agua y sus servicios esenciales. En resumen, el acceso a la información necesaria para la participación social en el control, en el monitoreo de las

---

<sup>499</sup> NATIONAL RESEARCH COUNCIL – COMMITTEE ON PRIVATIZATION OF WATER SERVICES IN THE UNITED STATES. **Privatization of water services in the United States. An assessment of issues and experience.** National Academy, Washington DC, 2002. Disponible en: (<http://www.nap.edu/catalog/10135.html>).

<sup>500</sup> Para ejemplos del impacto socio-económico de la privatización de los servicios de agua y saneamiento sobre los sectores más empobrecidos, incluyendo los casos de Aguascalientes (México), Cochabamba y Buenos Aires, véase el informe comparativo de diferentes estudios de caso compilados por CRENZEL y FORTE, 2004, antes citado.

instituciones públicas a cargo de los servicios esenciales, que en las condiciones actuales constituye un requisito central para el desarrollo de una democracia sustantiva. En este sentido, puede decirse que las políticas de reforma estatal de corte neoliberal, especialmente el desmantelamiento del sector público y la mercantilización acelerada de los servicios esenciales de educación, salud, agua y saneamiento, entre otros, tienden a eliminar los derechos de ciudadanía. Se trata de transformar lo que en una época se había definido como “derecho” en una mercancía, en nombre de lo que un sociólogo neoliberal ha denominado “la soberanía del consumidor”.<sup>501</sup>

En verdad, este intento de reducir al sujeto portador de derechos civiles, políticos, y sociales al común denominador de un sujeto mercantil, el consumidor o la consumidora de mercancías, forma parte de la utopía privatista característica de las vertientes extremas del liberalismo y guarda poca relación con los procesos y los actores y actoras concretos. Como lo demuestran las luchas en expansión en México y América Latina por la defensa del derecho humano al agua y por la provisión de servicios públicos de calidad, con control y participación social, la confrontación va mucho más allá del aparente conflicto entre “público” y “privado”. Si las “amenazas” neoliberales de privatización y mercantilización creciente de la vida social desaparecieran, las razones fundamentales de la confrontación persistirían debido a la recurrente producción de la desigualdad social que caracteriza al sistema social. La expansión, extensión y profundización de una concepción de la ciudadanía que busca la democratización sustantiva de la gobernabilidad y la gestión del agua son unas de las expresiones de dicho proceso.

---

<sup>501</sup> SAUNDERS, P, citado antes, 1993.