

Asociatividad y gestión comunitaria del agua en América Latina Una construcción desde la CLOCSAS

(Este documento es un resumen de un artículo más amplio disponible en línea: <http://www.revuerita.com/dossier7/construire-une-norme-transnationale-en-reseau-gestion-communautaire-de-l-eau-et-associativite-en-amerique-latine.html>)

*Emilie Dupuits – Candidata al Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad de Ginebra, Suiza*

Las organizaciones comunitarias de servicios de agua potable y saneamiento (OCSAS)¹, alrededor de 80.000 en toda América Latina, propician el acceso al agua y saneamiento a casi 70 millones de personas, o el 10% de la población total del continente². Sin embargo, a pesar de su nombre e importante contribución al mejoramiento del acceso al agua, esas organizaciones quedan muchas veces invisibles o poco reconocidas más allá de la escala local. Por un lado, se pueden observar importantes desigualdades internas entre organizaciones relativamente dinámicas, y otras que enfrentan dificultades de gestión, por sus bajas capacidades técnicas y financieras, por instrumentalización de líderes locales, o también por falta de compromiso para realizar una actividad voluntaria. Por otro lado, se inscriben en un contexto más amplio de globalización que complica la gestión local. Esa globalización se manifiesta tanto por el carácter global de ciertos retos vinculados al agua (instituciones financieras internacionales, megaproyectos, cambio climático...), como por su carácter acumulativo (acceso al agua y al saneamiento como objetivo del milenio para el desarrollo, contaminación transfronteriza...).

Esos límites explican la emergencia esos últimos años de diferentes procesos nacionales y transnacionales en América Latina, que buscan la asociación entre organizaciones comunitarias del agua. El caso más emblemático es la Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (CLOCSAS)³, una red regional creada en 2011. Su mayor objetivo es la promoción de un modelo alternativo de gobernanza del agua alrededor de principios comunitarios de solidaridad, autogestión y horizontalidad, con el fin de responder al desafío del derecho humano al agua potable y al

1 "Las OCSAS son estructuras sociales creadas por grupos de vecinos, en zonas peri-urbanas o rurales, donde generalmente los servicios públicos o privados no se brindan. Por medio de estatutos de autogobierno, elección de líderes de manera abierta, sencilla, democrática y trabajo mancomunado, dirigen sus esfuerzos para establecer un sistema de captación, potabilización, distribución y pago por el servicio de agua y muchas veces también de saneamiento. Sus líderes normalmente no reciben pago por su trabajo, sino que lo hacen por vocación y compromiso social", CLOCSAS, 2012.

2 Fundación Avina, "Acceso al agua", Informe Anual 2012.

3 La red fue creada durante el II Encuentro Latinoamericano de gestión comunitaria del agua, que se dio en Perú en septiembre de 2011, después de un acuerdo entre 35 representantes de OCSAS de los 14 países presentes (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Salvador).

saneamiento para todos. Eso en un continente donde todavía alrededor de 35 millones de personas no tienen acceso al agua potable, y 104 millones al saneamiento⁴. Además de la promoción de un modelo, la CLOCSAS tiene también como objetivo la construcción de nuevas normas internas para favorecer el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y su transformación en un contexto globalizado.

Este documento propone analizar brevemente el proceso de construcción de una nueva norma interna por la CLOCSAS, la de “asociatividad”. En efecto, la “asociatividad” aparece como el principal proyecto normativo de la CLOCSAS, por su posición central tanto en los discursos de los actores como en las estrategias y acciones concretas de la red⁵. A través de la “asociatividad”, se busca armonizar los diferentes modelos de gobernanza comunitaria, favorecer alianzas con los actores públicos, e ir más allá de los límites de la autogestión a escala local. La CLOCSAS propicia la definición siguiente:

“Proceso institucional de articulación, intercambio, comunicación y coordinación entre Organizaciones Comunitarias de Agua y Saneamiento de una localidad, región, país o continente con el fin de aprender y fortalecer sus capacidades (de gestión, de incidencia en políticas públicas, de innovación), de manera sostenible, orientadas en el propósito común del acceso al agua y al saneamiento para más latinoamericanos”⁶.

Sin embargo, si bien este proyecto normativo es compartido y apoyado por la mayoría de los actores de la red, puede aparecer controvertido por otros. En efecto, se puede mencionar unas resistencias por ciertos actores para formar alianzas entre OCSAS o con los actores públicos, percibidas como amenazas para la autonomía de las organizaciones comunitarias. Además, la norma se encuentra todavía en un estado limitado de difusión en el continente, especialmente en países donde todavía no se reconoce oficialmente este tipo de gestión o donde los marcos legales no están aplicados (Chile, México, Colombia...). Por eso es pertinente entender las estrategias internas de la CLOCSAS para difundir y hacer aceptar la “asociatividad” tanto a sus miembros internos como a autoridades públicas. Es particularmente importante entender el rol de ciertos actores claves en este proceso, como las federaciones nacionales, por su circulación y posición estratégica entre diferentes escalas. Así, esa norma aparece como el resultado de tres procesos multi-escalas, entre lo local y lo global.

1. De la autogestión a la asociatividad

La autogestión se encuentra en el centro del modelo comunitario ya que traduce el carácter autónomo de las OCSAS, creadas por los propios habitantes de una comunidad independientemente de otros tipos de actores como gobiernos locales o empresas privadas. Sin embargo, se puede notar una cierta contradicción entre autogestión y asociatividad, esta última significa la articulación entre OCSAS más allá de la sola comunidad, subrayando los límites del aislamiento a escala local. Para responder a esa contradicción, las federaciones sub y nacionales van a desempeñar un rol importante en la redefinición de la autogestión bajo los términos de “cogestión” o “corresponsabilidad”. Como ejemplo se puede mencionar la ROSCGAE, Red de Organizaciones Sociales y Comunitarias de la Gestión del Agua del Ecuador, que va a tratar de posicionarse como un modelo a seguir en la realización de experiencias de cogestión con las entidades públicas. Por un lado, esa redefinición se justifica por el objetivo del fortalecimiento de las capacidades técnicas y financieras de las OCSAS, a través de alianzas con los actores públicos. Por otro lado, se justifica por la búsqueda de un mejor control social entre organizaciones locales, con el fin de evitar la dominación o

4 ONU, “Objetivos del Milenio para el Desarrollo”, Reporte de 2013 (cifras de 2011).

5 Análisis realizado a partir de los documentos de CLOCSAS, notas de actualidad difundidas en la plataforma WASH-Rural, entrevistas semi-estructuradas con actores de la red, observación directa del IV Encuentro Latinoamericano de gestión comunitaria del agua (Paraguay, del 29/07 al 01/08/2013) y de la Semana Mundial del Agua (Stockholm, del 01/09 al 06/09/2013).

6 “La asociatividad como estrategia en la gestión comunitaria del agua en Latinoamérica”, CLOCSAS, 2012.

exclusión de ciertos actores. Finalmente la asociatividad esta presentada como una garantía de sobrevivencia del modelo comunitario mismo.

Diversas estrategias son avanzadas para sobrepasar las barreras de realidades nacionales, a veces muy diferentes, y las dificultades de comunicación entre organizaciones alejadas geográficamente, con poco acceso a las tecnologías. Un ejemplo es la creación en 2010 de una plataforma virtual de intercambio de información, WASH Rural. Además, se trata de encontrar un balance entre la voluntad de armonizar los modelos de gestión y las reivindicaciones por ciertos actores del respeto a la diversidad cultural y organizacional.

2. Del Derecho Humano al agua a la asociatividad

En 2010 fue reconocido por la Asamblea General de la ONU el Derecho Humano al agua. Esa norma es desde entonces particularmente importante en la región latinoamericana, ya que se encuentra oficialmente institucionalizada en varios países tales como Ecuador o Bolivia, que van hasta reconocer derechos de la naturaleza. Se encuentra también en los discursos de la CLOCSAS, promoviendo una visión del agua como bien público y colectivo. Sin embargo, a pesar de su institucionalización, este derecho tiene dificultad para estar aplicado concretamente, sobre todo en contextos nacionales relativamente conflictivos acerca de los diferentes usos del recurso (sector agrícola, consumo humano, megaproyectos hidroeléctricos, mineros...). Frente a esos bloqueos, los representantes del comité director de la CLOCSAS, mediante su acceso a espacios internacionales decisivos, van a jugar un rol importante en el objetivo de aportar un marco operatorio al derecho humano al agua, y un marco coherente con las realidades de las comunidades locales.

Por un lado, la asociatividad aparece como un medio para visibilizar a las organizaciones comunitarias en espacios internacionales, con el fin de obtener mayores apoyos para compensar sus deficiencias financieras, y así poder responder de manera satisfactoria al desafío del acceso al agua y saneamiento para todos. Un ejemplo interesante es la iniciativa propuesta por CLOCSAS en 2013, con el apoyo de sus aliados, para crear el “Día mundial de la gestión comunitaria del agua”. Por otro lado, la asociatividad traduce la voluntad de esos actores de mantener la identidad profunda del modelo comunitario, frente a una tendencia creciente de profesionalización de los expertos internacionales, oponiendo una visión técnica a la visión más holística y social de la CLOCSAS.

3. ONGs aliadas y articulación entre escalas

Las ONGs aliadas a la CLOCSAS tienen un rol privilegiado en la construcción de la asociatividad, por su doble arraigamiento a escala local, a través de proyectos concretos con las comunidades, y a escala global, por su acceso a múltiples espacios internacionales de toma de decisiones. Se debe mencionar la particularidad de esas alianzas, por ejemplo con la Fundación Avina o Care Internacional, bajo la forma de relaciones relativamente horizontales que deben garantizar la autonomía de la CLOCSAS para auto-representarse en las instancias regionales o internacionales. Por un lado, esa cooperación facilita la entrada de la CLOCSAS en espacios internacionales de gobernanza del agua para que difunda la idea de asociatividad. Por otro lado, las ONGs tienen un rol clave de difusión de la norma ante los actores locales, a través de diferentes programas de desarrollo, como por ejemplo el “Programa Unificado de Fortalecimiento de Capacidades” llevado en seis países de la región.

Entonces las ONGs aliadas tienen una influencia cierta sobre la visión de la asociatividad promovida. Así, la idea primera de asociatividad nace antes de la creación de la CLOCSAS, a través de la acción de la Fundación Avina principal aliada de la red. Ésa estuvo a la iniciativa de la organización de un encuentro regional en Ecuador en 2010 sobre el tema de la « asociatividad entre OCSAS », primer evento de este alcance a agrupar los actores comunitarios del agua del continente.

Este análisis revela el poder de las redes transnacionales de autogestión para construir nuevas normas de gobernanza que estén adecuadas con su identidad. Es el caso de la CLOCSAS, que busca construir la “asociatividad” a escala regional de América Latina, entre organizaciones comunitarias del agua que estaban hasta el momento muy desarticuladas.

La asociatividad aparece entonces como una norma pivote, que busca tanto la centralización de la gobernanza del recurso (necesidad de asociarse para responder a problemas complejos comunes), como su localización (necesidad de fortalecer las organizaciones locales para que aseguren el derecho humano al agua). Uno de los retos bajo este proyecto normativo es la búsqueda de una posible compatibilidad entre la identidad social del modelo comunitario y la tendencia creciente hacia la profesionalización de la gobernanza. Traduce un reto mayor para el desarrollo de la CLOCSAS en el futuro, a saber la creación de una forma innovadora de organización a múltiples escalas.