


La participación ciudadana en la gestión del agua y saneamiento

Un estudio de caso del aumento de los controles democráticos en la política de aguas en Uruguay (2005-2010)

Citizen participation in water and sanitation management

A case study of the increase in public accountability in water policy in Uruguay (2005-2020)

E. Cedeño Burgos 
FLACSO, Ecuador

Resumen | El presente artículo analiza de qué manera la adopción de objetivos de participación ciudadana mejoró los controles democráticos en la gestión del agua y saneamiento, durante los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay (2005-2020). Se sostiene que existe una relación causal entre un mayor control vertical no electoral y la formulación de una política participativa. El diseño metodológico fue un análisis cualitativo comparado, utilizando una reconstitución de procesos (process traicing), basada en el marco analítico del diseño de políticas públicas. Las evidencias encontradas, basadas en los instrumentos del Estado (Hood, 1987), revelan que la participación ciudadana mejoró los controles democráticos en la política de agua y saneamiento. Esto fue así a causa de que, a su llegada al poder, el gobierno del Frente Amplio adoptó objetivos explícitos de participación ciudadana en sus políticas públicas, lo que produjo un despliegue de los dispositivos institucionales del Estado para formular leyes, crear instancias y promulgar decretos que hicieron que distintas instituciones del Estado trabajaran en conjunto con los actores estatales y no estatales vinculados a la política sectorial.

Palabras clave: Rastreo de procesos, participación ciudadana, agua y saneamiento.

Dirección de correspondencia

[Correspondence address]:

Erik Cedeño Burgos,

FLACSO, Ecuador

E-mail: erik_1994chone@hotmail.com

Abstract | This article analyzes how the adoption of citizen participation objectives improved public accountability in water and sanitation management, during the Frente Amplio governments in Uruguay (2005-2020). It is argued that there is a causal relationship between greater non-electoral vertical control and the formulation of a participatory policy. The methodological design was a comparative qualitative analysis, using a reconstitution of processes (process traicing), based on the analytical framework of public policies design. The evidence found, based on State instruments (Hood, 1987), reveals that citizen participation improved democratic controls in water and sanitation policy. This was so because, upon coming to power, the Frente Amplio government adopted explicit objectives of citizen participation in its public policies, which produced a deployment of the institutional devices of the State to formulate laws, create instances and promulgate decrees that made different state institutions work together with state and non-state actors linked to sectoral policy.

Keywords: Process tracing, citizen participation, water and sanitation.

Fecha recepción: 2021-12-24

Fecha aceptación: 2022-06-27



1. Introducción

EL estudio de los controles democráticos tales como la participación ciudadana, la lucha anticorrupción, la transparencia y la rendición de cuentas en América Latina, ha sido de gran trascendencia debido a la importancia que ha adquirido en las últimas décadas el afán por controlar y vigilar el desempeño de las autoridades de gobierno (Isunza Vera y Gurza Lavalle, 2013; Fontaine y Gurza-Lavalle, 2019). Los controles democráticos no electorales (CDNE) remiten a la idea de pesos y contrapesos entre el Estado y la sociedad, y se insertan en la necesidad de rendir cuentas del quehacer público de manera oportuna y verificada. Isunza y Gurza (2013), proveen la siguiente definición:

Los CDNE son «controles» porque remiten a la posibilidad de incidir y, a veces, cambiar el curso de acción de una autoridad pública en cualquier instancia de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). Son «democráticos» en virtud de que el agente del control es el demo, bien de forma individualizada, bien de modo colectivo e informal o bien mediante organizaciones civiles (...). Son «no electorales» porque la principal razón de la dificultad de observarlos y comprenderlos es que suelen permanecer eclipsados por la atención que las elecciones merecen como el dispositivo vertebral que hace a las democracias portadoras de ese nombre (Isunza Vera y Gurza Lavalle, 2013: 11-12).

El concepto de “controles democráticos” presenta cierta confusión en español, puesto que al traducirse del inglés “*public accountability*”, esta última carece de traducción literal y se la suele relacionar con rendición de cuentas (Schedler, 1999). Sin embargo, la idea detrás “control democrático” no solo remite a la información que el gobierno provee a la ciudadanía, sino también a una dimensión de responsabilidad del primero, y de control por parte de la última (Fontaine y Gurza-Lavalle, 2019: 10).

En esa vía, no basta con que un gobierno informe a sus ciudadanos de las acciones que este desempeña, sino que además debe incorporar las miradas y percepciones de los ciudadanos a través

de mecanismos participativos. Damgaard y Lewis (2014) establecen que “la virtud de los mecanismos de responsabilidad participativa no es solo los procesos de responsabilidad en sí mismos, sino su contenido participativo y su potencial democrático” (Damgaard y Lewis, 2014: 259). Arroyo et al. (2012) plantean que, “confundir la transparencia con la participación ciudadana comporta el peligro de que, una vez regulados los estándares de transparencia, se entienda satisfecha la participación ciudadana, cuando en realidad no son equiparables ni son la misma cosa” (Arroyo et al., 2012: 39).

Michel y De Graaf (2010) apuntan que “desde una perspectiva democrática, la participación ciudadana se considera un elemento valioso de la ciudadanía democrática y la toma de decisiones democráticas” (Michels y De Graaf, 2010: 477). Sin embargo, la incorporación de la ciudadanía en los asuntos públicos comporta algunos dilemas y desafíos. Callahan (2007) analiza los límites de la democracia al preguntarse por cuál modelo de participación adoptar. Concretamente, ¿es aconsejable gozar de una democracia directa, idealista, plural, o una de una democracia indirecta, realista y delegativa? La autora argumenta que “el debate sobre la participación directa versus la participación indirecta es continuo y requiere que los administradores públicos tomen decisiones sobre cómo y cuándo incluir a los ciudadanos en el proceso deliberativo” (Callahan, 2007: 1180).

En América Latina la participación ciudadana en la gestión de las políticas de agua y saneamiento tiene su origen en los distintos compromisos y acuerdos suscritos por los países. Como ejemplos resaltan: la Declaración de Dublín (Declaración de Dublín, 1992); la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce (Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce, 2001); y, más recientemente, la Alianza para el Gobierno Abierto (2019) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015). Todas estas iniciativas han apuntado a dos objetivos fundamentales: por un lado, a cuidar y preservar los recursos naturales, en especial los recursos hídricos; y, por otro lado, incorporar la mirada de dis-

tintos actores sociales y no estatales en la gestión del agua y el saneamiento.

En este artículo se analizan de qué manera la adopción de objetivos de participación ciudadana por parte del gobierno del Frente Amplio en Uruguay mejoró los controles democráticos en la gestión del agua y saneamiento. La actualidad y pertinencia del problema teórico que aquí se investiga, descansa en la necesidad de indagar, empíricamente, cómo, dónde y fundamentalmente por qué, la aplicación de mecanismos de participación mejora o no los controles democráticos en la gestión pública de los gobiernos nacionales.

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

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

La Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce, celebrada en Bonn (2001), trató temas como el acceso al agua y la contaminación, destacando la necesidad de financiar y fortalecer las capacidades de los gobiernos, proveedores del servicio y usuarios. De esta conferencia resultaron las Recomendaciones para la Acción, un conjunto de medidas basadas en los ejes de buen gobierno, movilización de recursos financieros y fomento de las capacidades, en donde se destaca la participación e inclusión de las partes afectadas en los beneficios de los grandes proyectos, así como su derecho a ser consultadas ([Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce, 2001](#)).

El Foro Mundial del Agua reúne a miembros de las comunidades del agua y representantes de gobierno para avanzar en los retos del agua a nivel global. Dicho espacio cuenta con la participa-

ción de distintos actores de la comunidad internacional y refleja los diversos compromisos de estos con el desarrollo del sector y la participación de las partes interesadas. El Convenio de Aarhus (1998), si bien se enmarca dentro de los asuntos ambientales, resulta interesante a la hora de plantear los principios y beneficios de la participación ciudadana en asuntos de interés público como el agua potable y el saneamiento. De esta manera, se desprende que la participación pública permite: 1) mejorar la calidad de las decisiones a través de los conocimientos locales, 2) incluir a las partes interesadas, 3) aumentar la conciencia pública, y 4) aumentar la confianza de la comunidad en las decisiones públicas ([Jiménez et al., 2019](#): 3).

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

La Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa mundial en donde se establecen distintos compromisos por parte de los gobiernos nacionales en materia de transparencia, participación ciudadana, lucha contra la corrupción y el uso de nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza en distintos sectores de política. De acuerdo al In-

forma Global de la OGP (2019) sobre agua y saneamiento:

El gobierno abierto puede ayudar a garantizar que el público tenga acceso a información sobre la calidad del agua en el ambiente y en los puntos de servicio, así como a la información sobre los grupos que están detrás de la toma de decisiones ([Alianza para el Gobierno Abierto](#), 2019: 212).

Sin embargo, el sector WASH (Agua, Saneamiento e Higiene) es una de las áreas de política que menor inversión y compromisos de participación y rendición de cuentas ha tenido por parte de los miembros de la Alianza ([Alianza para el Gobierno Abierto](#), 2019: 228).

La participación de la sociedad en los asuntos relativos al agua y el saneamiento contribuyen a lo que Gutiérrez (2011) denominan como “justicia hídrica”. La justicia hídrica remite a “las normas o reglas que permiten o dificultan la materialización del derecho de agua, es decir, el ejercicio del derecho de agua” (Gutiérrez, 2011: 339). García y Hurtado (2010) señalan que la participación ciudadana en la gestión del agua “es un instrumento indispensable dentro de la gestión ambiental toda vez que es consecuencia inmediata de una estructura constitucional que establece el derecho de las personas a gozar de un medio ambiente sano” (García y Hurtado, 2010: 255).

3. El diseño de políticas como marco de análisis de las políticas públicas

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

que las revoluciones científicas o paradigmáticas que Thomas Kuhn (1962) describió en su momento, los marcos de análisis de las políticas públicas son renovados, retomados, desechados, o superados constantemente.

El marco analítico seleccionado para la investigación relativa la participación ciudadana y los controles democráticos en la política de agua y saneamiento es el marco de diseño de políticas. Este es un marco que difiere del tradicional ciclo de las políticas de Lasswell (1992) y Jones (1970) en el sentido de que analiza el fenómeno de las políticas públicas desde una visión holística, a la vez que no mecánica. Desde la perspectiva del diseño, la caja negra del proceso de las políticas es abierta y se busca identificar cuál es el mecanismo causal por el cual un detonante produce un determinado resultado de política. Así, el diseño de política reformula “las relaciones causales entre una política, sus actores y contexto en términos de idoneidad cuando se trata de las interacciones e interacciones entre el gobierno, la sociedad y el mercado” (Peters y Fontaine, 2020).

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

Como señala Peters, “la necesidad de incorporar la experticia de manera más efectiva en la formulación de políticas también puede requerir una integración más general de la política, las instituciones y el diseño” (2019: 7). La prioridad otorgada a este marco analítico se corresponde

con su utilidad académica para la investigación, así como para con su tarea política de mejorar la efectividad de las políticas públicas. El marco que aquí se utiliza se articula en cuatro dimensiones o elementos que permiten un abordaje sistemático de las políticas. Estos elementos remiten a “una comprensión de la causalidad; comprensión de los instrumentos disponibles para abordar el problema; y una comprensión explícita de los valores por los cuales los resultados de la política deben ser evaluados; y, finalmente, un plan de intervención” (Peters, 2018: 21). La comprensión de la causalidad de los problemas o “framing” compete a la forma en la cual estos son definidos para ser tratados posteriormente. Su análisis “ayuda a la comprensión de las causas de esos problemas, así como de las dinámicas a través de las cuales emergen” (Hernández, 2019: 69).

La instrumentación o selección de instrumentos por su parte, se corresponde con el intento de los gobiernos de “encontrar un algoritmo que pueda asignar un conjunto de instrumentos de políticas a una serie de problemas y encontrar soluciones óptimas para el problema” (Peters, 2018: 22). Sin embargo, este intento carece de una base teórica sólida puesto que “la selección de instrumentos no es un ejercicio mecánico de ajustar problemas claros con soluciones bien definidas, sino un proceso intelectual de comprensión de una realidad compleja y el intento de trabajar en ella para mejorarla” (Hernández, 2019: 75). La evaluación se constituye en el tercer elemento del diseño de políticas en donde, más allá de buscarse evaluaciones experimentales para detectar regularidades (Fontaine, 2020), se pretende que “los diseñadores de políticas sean más explícitos acerca de los valores que ellos buscan lograr a través de la política diseñada” (Peters, 2018: 22). Finalmente, la intervención alude a la implementación de la política a través de las instituciones que operan dentro de un contexto determinado (Hernández, 2019: 78).

Tanto por su consideración del contexto, su concepción de los instrumentos como instituciones, la lógica causal detrás de los procesos de políticas (causalidad como necesidad), y la importan-

cia dada a las instituciones (Fontaine, 2020), se ha escogido el marco analítico del diseño de políticas porque provee los elementos de análisis adecuados para responder a la pregunta de investigación planteada. La operacionalización del presente marco de análisis se va a realizar a través de la taxonomía NATO (Hood, 1986; Hood y Margetts, 2007), el cual se basa en los instrumentos de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización para observar empíricamente el proceso de las políticas públicas. Brevemente, los instrumentos de nodalidad se refieren a la información o la publicidad, los de autoridad remiten a las leyes y regulaciones de una política, los instrumentos de tesoro se relacionan con las capacidades económicas y fiscales para llevar a cabo las políticas, y por último los instrumentos de organización concierne a las capacidades administrativas para proveer bienes y servicios (Howlett, 2011: 54-55).

4. Metodología

4.1. Mecanismo causal

Para el desarrollo de la presente investigación se utilizó el protocolo de investigación propuesto por Fontaine (2019; Fontaine, 2020), y Fontaine et al. (2020), a partir del marco del diseño de políticas. Dicho protocolo permitió conducir de manera parsimoniosa y ordenada a la investigación, pues se partió de una concepción realista de la causalidad y se observó a los instrumentos de política como instituciones (Fontaine, 2020). La evaluación realista de la causalidad, basada en el marco del diseño de políticas, se ha convertido en los últimos años en un modelo atractivo para los analistas de políticas públicas puesto que, al enmarcar los problemas de políticas de maneras diferentes, y al identificar las causas de dichos problemas, crea una narrativa plausible de por qué, una causa produce un resultado (Peters y Fontaine, 2020).

Este modelo ha sido ampliamente utilizado en la investigación de las políticas de políticas anticorrupción en América Latina (Fontaine, 2020), (Fontaine et al., 2021) (Hernández, 2019), y en el estudio de políticas de transparencia (Rodrigues, 2019: 2020), (Carrasco et al., 2021). Las potenciali-

dades y usos de este modelo se reflejan en su capacidad de observar y explicar la correlación existente las instituciones, el contexto político y los actores que inciden en el proceso de las políticas públicas. En el presente caso de estudio, se ha recurrido a esta metodología porque, en primer lugar, permite trabajar con métodos múltiples, y, en segundo lugar, por su capacidad para “explicar las fuerzas causales en juego en el diseño de políticas, debido a la complejidad y diversidad de los contextos, la resistencia institucional y los valores e intereses de los actores” (Fontaine, 2020: 9). Dicho eso, el protocolo que se muestra a continuación, y propuesto por Fontaine (2019), consiste en 5 pasos (Tabla 1)

La teorización del mecanismo causal partió de una asunción que el investigador poseía, es decir, que se creía “(con un cierto grado de confianza) que un evento desencadenó un proceso que conllevó a un resultado, pero no sabemos por qué” (Fontaine, 2019: 131). En el caso de esta investigación, se presumía con base en la evidencia y revisión literaria, que la participación ciudadana desencadena un proceso causal que lleva al aumento de los controles democráticos. La teorización del mecanismo causal se realizó a través de la hipótesis teórica a partir del modelo de Fontaine et al. (2020), en el cual “el establecimiento de la agenda (*t*) desencadena un mecanismo causal de tres partes (*A*, *B*, *C*) que produce un resultado de política (*o*)” (Fontaine, 2020: 63). A nivel del marco del diseño de políticas, un mecanismo causal se caracteriza por tres niveles: teórico, operacional e hipotético (Fontaine, 2020: 64). En la siguiente tabla se muestra el mecanismo causal de la hipótesis de investigación.

La hipótesis principal que se buscó confirmar en la investigación establece que: la adopción de objetivos de participación ciudadana en el sector del agua y saneamiento conlleva a la formulación de una política pública participativa, esto deviene en un cambio de coordinación intersectorial en donde la política de agua y saneamiento se coordina con otros sectores de políticas, que produce cambios en las interacciones entre actores estatales y no estatales, así como entre gobierno nacio-

nal y gobiernos locales, a través de un estilo de implementación participativo e incluyente, que da como resultado un mejoramiento de los controles democráticos en el sector del agua y saneamiento. También se contempla una hipótesis alternativa, en caso de que el mecanismo causal, o una parte de él, no se cumplan en su contraparte empírica.

El segundo paso correspondió al “diseño de tests o pruebas empíricas” a partir de la operacionalización de observaciones empíricas esperadas basadas en los instrumentos del Estado (modalidad, autoridad, tesoro y organización). Fontaine recuerda que “una observación empírica esperada se refiere a qué tipo de evidencia se necesita para confirmar la hipótesis (*h*), de modo que el resultado sería desconfirmante si no se encuentra evidencia de *h*, o si se encuentra evidencia de $\neg h$ ” (Fontaine, 2020: 15).

La observancia de los instrumentos del Estado (Hood, 1986) resultó clave en esta segunda etapa de la investigación. De acuerdo a Fontaine et al. (2020), “una vez que se ha incorporado y puesto en funcionamiento un mecanismo teórico causal de diseño de políticas, podemos proceder a definir las observaciones empíricas esperadas que buscaremos si la hipótesis se mantiene” (Fontaine et al., 2020: 64). Dichas “observaciones empíricas esperadas” se presentan en el siguiente cuadro adaptado de Fontaine et al. (2020), donde se muestran las evidencias empíricas a ser encontradas.

El tercer paso consistió en “seleccionar casos basados en la tipología de casos típicos, desviados, irrelevantes e inconsistentes” (Fontaine et al., 2020: 76). El objetivo fue vincular la presencia o ausencia de un detonante con un resultado (Fontaine, 2019: 135). Se recurrió a la combinación de QCA¹ (análisis cualitativo comparado) con reconstitución de procesos (Schneider y Rohlfing, 2013: 2016; en Fontaine, 2020). La selección de casos otorgó más robustez al caso que finalmente se seleccionó. El universo de casos causalmente homogéneos estuvo conformado por los países de América Latina y el Caribe, y el caso de estudio seleccionado fue Uruguay.

¹En inglés: *Qualitative Comparative Analysis*

Tabla 1: Mecanismo causal

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

Fuente: Fontaine et al. (2020).

El cuarto paso realizado fue un análisis de congruencia, cuyo objetivo consistió en “evaluar los resultados positivos o negativos de las pruebas empíricas diseñadas en el paso 3, para cada entidad del mecanismo causal, más el desencadenante y el resultado del proceso” (Fontaine, 2020: 76). Se buscó, por una parte, (des)confirmar o construir una teoría del mecanismo causal planteado consolidando o replanteando la hipótesis principal, y, por otra parte, “identificar el punto de ruptura o de desvío y los factores contextuales que expliquen cuándo *D* no cause *R*” (Fontaine, 2019: 137).

El quinto paso se trató de un estudio en profundidad a través de la reconstitución de procesos. Se recopiló un conjunto de evidencias basadas en los instrumentos del Estado con fin de confirmar o refutar la hipótesis principal (Fontaine, 2020: 76). Con el objetivo de recolectar evidencias de una forma transparente, fue necesario relacionar “cada parte del proceso teórico con los datos recolectados, sus fuentes correspondientes y los resultados de los tests” (Fontaine, 2019: 138).

4.2. La reconstitución de procesos

En el presente trabajo de investigación se utilizó el método de reconstitución de procesos (*process tracing*) porque se buscó comprobar la hipótesis teórica planteada a partir de un razonamiento deductivo que vincule causas con resultados. Este método es ampliamente utilizado por la comunidad académica, en especial por su utilidad para el estudio de las políticas públicas, y porque permite trazar el mecanismo causal por el cual un proceso está vinculado con ciertos resultados, piénsese por ejemplo en cómo la descentralización influye en la estabilización de mecanismos de participación ciudadana (Sotelo, 2017).

Beach y Pedersen plantean que “cuando la causalidad se entiende en términos de mecanismos, los diseños más apropiados para investigar esto implican rastrear estos procesos utilizando métodos dentro del caso como congruencia o reconstitución de procesos” (2016: 16). En este sentido, el método de la reconstitución de procesos resulta adecuado y pertinente para el estudio del me-

canismo por el cual la participación ciudadana aumenta los controles democráticos a través de unas entidades que producen ciertas actividades, y que, en conjunción, posibilitan la transmisión de fuerzas causales (Beach y Pedersen, 2013: 29).

La reconstitución de procesos es un método que “busca hacer inferencias dentro del caso sobre la presencia / ausencia de mecanismos causales en estudios de casos únicos” (Beach y Pedersen, 2013: 4). Bennett y Checkel (2015: 7) lo definen como “el análisis de evidencia sobre procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso con el propósito de desarrollar o probar hipótesis sobre los mecanismos causales que podrían explicar causalmente el caso”. Bajo esta definición, superan la concepción neopositivista presente en la definición anterior de George y Bennett (2005: 6), cuando se referían a la reconstitución de procesos como el proceso causal por el cual una “variable independiente” o causa, se conecta con una “variable dependiente” o resultado (Bennett y Checkel, 2015: 6).

Según Beach y Pedersen, existen tres variantes de reconstitución de procesos, que son: *theory-testing* o comprobación de teorías, *theory-building and theoretical-revision* o construcción de teorías y revisión teórica, y *explaining-outcome process tracing* o explicación de resultados (Beach y Pedersen, 2019: 10). Una de las críticas que se le ha hecho al método de la reconstitución de procesos, y en particular a algunos de sus principales autores (Beach y Pedersen; Bennett y Checkel; entre otros), es su división entre una reconstitución de procesos inductivo que da preferencia a la variante de construcción de teorías, y una reconstitución de procesos deductivo que privilegia la comprobación de hipótesis (Bril-Mascarenhas et al., 2017: 664).

Desde la perspectiva de Bril-Mascarenhas et al., se sostiene que, por una parte, “todo *process tracing* se compone de elementos fundamentales que son la entrada y los posteriores distintos momentos. Tanto la entrada –el inicio del proceso de investigación– como los momentos –las distintas etapas de su desarrollo– pueden ser inductivos o deductivos” (2017: 664). Por otra parte, estos

autores critican esta división de la reconstitución de procesos en sus distintas variantes (comprobación, construcción teórica y explicación de resultados) las cuales se corresponden con determinadas entradas inductivas o deductivas; y sugieren que “la práctica de toda reconstitución de proceso conduce, después de la iteración de etapas inductivas y deductivas que fortalecen las hipótesis, a un mismo resultado: una narrativa causal plausible y persuasiva” (Bril-Mascarenhas et al., 2017: 680). Por lo tanto, la división entre variantes y entradas analíticas se vuelve innecesaria.

De acuerdo a Fontaine et al. (2020: 58), en su versión realista la reconstitución de procesos tiene un propósito doble, ya que “consiste en la identificación de las entidades que componen un mecanismo (la sustancia) y las actividades en las que estas entidades se involucran (el proceso)”. Cuando se investiga a través de la reconstitución de procesos, es imposible partir de la nada o de asunciones intuitivas. Normalmente se sabe o se cree, con un alto grado de certeza empírica o teórica, que una cosa guarda relación con la otra, y lo que se hace es identificar esa relación a través de la búsqueda de “evidencia observacional dejada por las actividades asociadas con los mecanismos o sus partes” (Illari et al., 2011, citado por Beach y Pedersen, 2019: 4). Cabe señalar que la utilidad del método de la reconstitución de procesos no solo radica en la potencialidad de realizar un análisis inductivo, sino también, en la capacidad de teorizar de manera deductiva, el proceso de una relación causal, a fin de revelar los mecanismos de poder (político, económico o social) que subyacen a esta relación (Madariaga et al., 2021: 1179). A pesar de sus limitaciones, el método del rastreo de proceso presenta entradas muy útiles para el diseño metodológico de investigaciones cualitativas que busquen encontrar relaciones causales en estudios de casos (Aguirre, 2017).

Relacionando lo dicho hasta ahora con la hipótesis de investigación, se argumenta lo siguiente. En primer lugar, el detonante “adopción de objetivos de participación” debería evidenciarse a través de la manifestación de un discurso público en donde las autoridades políticas expresan su inte-

rés en la participación de los actores no estatales. En segundo lugar, la entidad conocida como “formulación de políticas participativas” encontraría su contraparte empírica en una ley o un programa que haga explícito el objetivo de la participación ciudadana. Sucesivamente, las entidades “coordinación intersectorial” y “interacciones políticas” hallarían su evidencia observacional en acuerdos interinstitucionales y la creación de instancias de participación, respectivamente. Finalmente, el incremento de los controles democráticos podría verse reflejado en, por ejemplo: un mejor acceso a la información y rendición de cuentas.

Basándose en la literatura existente sobre la participación ciudadana y los controles democráticos, así como en la investigación empírica, se va a realizar una reconstitución de procesos para conocer cómo, causalmente, en el mecanismo causal hipotetizado se vinculan el detonante de la participación y el resultado del aumento de controles democráticos.

4.3. Fuentes de información

En el siguiente apartado se muestran las evidencias empíricas recolectadas que permiten confirmar la existencia en el caso uruguayo del mecanismo causal que vincula la adopción de objetivos de participación con un aumento en los controles democráticos en la política sectorial. La información presentada proviene principalmente de documentos oficiales del gobierno uruguayo, como, por ejemplo: leyes aprobadas por el Congreso y el Senado entre 2006 y 2015; decretos ejecutivos promulgados entre 2009 y 2017; declaraciones de ministros ante Comisiones del Senado (2009); información de organismos internacionales como el FMI, el BID, y el BM; datos presentados por la plataforma digital “Observatorio Territorio Uruguay” (2015-2021); y un resumen de información secundaria adicional. Se recolectaron un total de 74 evidencias basadas en los instrumentos del Estado (nodalidad, autoridad, tesoro y organización).²

²Por motivos de espacio, en el presente artículo se presentan, de manera resumida, algunas de las evidencias (instrumentos del Estado) más importantes para cada parte del mecanismo causal.

Tabla 2: Observaciones empíricas esperadas

	Detonante (D)	Entidad A	Entidad B	Entidad C	Resultado (R)
Teorización	Puesta en agenda	Formulación de política	Coordinación intersectorial	Interacciones políticas	Resultado de política
Operacionalización	Nuevos objetivos de política	Cambio en la política sectorial	Cambio en la coordinación intersectorial	Actores influyen en el estilo de implementación	Aumento de los controles democráticos
Nodalidad	El gobierno declara explícitamente la adopción de objetivos de participación en su programa de gobierno.	El gobierno modifica la política de aguas para crear un sistema integral y participativo de información hídrica.	El gobierno modifica el sistema de información intersectorial de la política de agua y saneamiento.	El gobierno socializa e intercambia información de la política de agua y saneamiento con actores no estatales y gobiernos locales.	Incrementa el acceso a la información hídrica del país.
Autoridad	El gobierno manifiesta su voluntad de regular la participación en sus políticas públicas.	El gobierno emprende una reforma legal que introduce la participación ciudadana en la política de agua y saneamiento.	El gobierno cambia la regulación intersectorial en la administración pública para implementar la política de aguas.	El gobierno emprende un nuevo proceso legislativo que favorece la participación de los actores no estatales y gobiernos locales en la política de agua y saneamiento.	Aumenta el respeto al debido proceso desde los actores estatales a las demandas ciudadanas en materia de agua y saneamiento.
Tesoro	El gobierno incorpora la participación ciudadana en la gestión económica de sus políticas sectoriales.	El gobierno incluye la participación ciudadana como un objetivo en el presupuesto destinado a la política de aguas.	El gobierno asigna recursos financieros a las instituciones públicas para la ampliación de los servicios de agua y saneamiento.	El gobierno entrega recursos e incentivos a la ciudadanía y gobiernos locales para la gestión integrada del agua y saneamiento.	Mejora la información de las asignaciones presupuestarias y en las finanzas de la política de agua y saneamiento.
Organización	El gobierno avizora crear nuevas agencias y fortalecer la administración pública para la implementación de la participación en la política de agua y saneamiento.	El gobierno dispone a las instituciones y entidades gubernamentales encargadas de la política de aguas la implementación de la participación ciudadana en el sector.	El gobierno recomienda la administración intersectorial con el objetivo de implementar una política de aguas participativa.	El gobierno coordina la gestión del agua con los gobiernos subnacionales, instancias locales y ciudadanía en general para lograr una gobernanza de los recursos hídricos.	Se afianzan los dispositivos y procedimientos que permiten a agencias autónomas al Estado regular y supervisar la política de aguas.

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

5. Resultados

En Uruguay la política de aguas se inscribe en lo que sus autoridades denominan como “gestión integral de los recursos hídricos”. Esta no solo abarca la planificación, gestión y dotación del líquido vital –el agua potable–, a la ciudadanía, sino todo un entramado de prácticas, procesos institucionales, coordinación de sectores de políticas y demás, que la vuelven más compleja que el trabajo realizado por una planta potabilizadora o la decisión de un político de llevar agua a una comunidad. Ciertamente, la gestión integral de los recursos hídricos implica la intervención en aspectos como el saneamiento, la gestión de cuencas hidrográficas, el cambio climático, el cuidado de ríos y arroyos, y en todo ello, la participación ciudadana resulta un factor clave para llevar adelante una política de aguas integral y participativa. Para efectos de confirmar la relación causal entre la adopción de objetivos de participación ciudadana por parte del gobierno uruguayo, y el aumento de los controles democráticos en el sector de agua y saneamiento se han recolectado evidencias basadas en los instrumentos del Estado (nodalidad, autoridad, tesoro y organización), para cada parte del mecanismo causal.

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

La llegada al poder del Frente Amplio en las elecciones del 31 de octubre de 2004 dio cabida al primer gobierno de izquierda en el país de la banda oriental, Uruguay. Concomitantemente, la reforma constitucional vía plebiscito, que declaraba el acceso al agua potable como un derecho humano fundamental y la propiedad exclusiva de este bien en manos del Estado, contó con el apoyo aproximado del 65 % de los electores. Así, con Tabaré Vázquez alzándose victorioso, se iniciaba un periodo de reformas estructurales que iban desde la nacionalización de recursos y sectores estratégicos hasta la apertura del Estado a través de la institucionalización de la participación ciudadana, la transparencia y la descentralización.

La movilización de instrumentos por parte del gobierno para introducir la participación ciuda-

dana en las políticas públicas se remonta al 2003, cuando el IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio aprobó el documento “Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2010”. Este documento establecía como eje central la transformación del Estado, el control horizontal, y la participación ciudadana en las decisiones y en el accionar del nuevo gobierno ([IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio, 2003: 7](#)). Un año después de comenzado el gobierno de Tabaré Vázquez, en 2006 Uruguay se adhirió a la Alianza Global para el Agua, y participó en el IV Foro Mundial del Agua, realizado en la ciudad de México. Dichos actos demostraron en su momento, la voluntad del gobierno de promover la gestión integrada del recurso hídrico en el territorio nacional, así como de desarrollar instancias con amplia participación ciudadana.

La introducción de la participación ciudadana en la política de aguas se reflejó también en la creación de nuevas agencias del Estado, y en un cambio en el modelo económico. En marzo de 2006 se creó la Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS), dependiente de la Dirección Nacional de Agua (DINAGUA), con el fin de redactar un proyecto de ley para la implementación de la política nacional de aguas y de dialogar con todos los sectores involucrados. En esa misma vía, destacan las declaraciones que hizo el ex Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Carlos Colacce, ante la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial del Senado, sobre los objetivos de la ley de aguas. Según Colacce, era fundamental “avanzar en la instrumentación de los órganos de gestión, tales como el Consejo Nacional, los Consejos Regionales y las Comisiones de Cuencas, a fin de que viabilicen la formulación y el seguimiento de los planes nacionales” ([Colacce, 2009](#)). Estas instituciones fueron las encargadas de implementar la política nacional de aguas en el territorio una vez formulada.

En cuanto al modelo económico, se destaca la creación de distintos fondos como el “Fondo para el Agua”, o el “Programa de Formación Iberoamericano en Materia de Agua” ([Secretaría General Iberoamericana, 2008](#)). Estos constituyen evi-

dencias de tesoro que dieron cuenta del giro en la gestión económica de la política de aguas. Por último, una vez que el gobierno declaró la participación ciudadana como un eje articulador de la política de aguas, este dio inicio a un proceso de regulación que condujo a la elaboración de una ley de aguas, y de una ley de participación ciudadana. Esto lo hizo a través de la conformación de un grupo de trabajo llamado “Normativa” que presentó el primer borrador de la ley reglamentaria de aguas en agosto de 2007, estableciéndose el desafío de institucionalizar la participación ciudadana en el sector de agua y saneamiento.

5.2. Formulación de políticas: formulando una nueva política de agua y saneamiento participativa

Una vez que el gobierno adoptó objetivos de participación ciudadana en su agenda de políticas públicas, se inició la formulación de una política de agua y saneamiento que promovía la participación ciudadana en el sector. Al mismo tiempo, en 2009, ocurrió un fenómeno político y administrativo interesante en el país, puesto que a través de la ley 18.567 o “Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana” se creaba un tercer nivel de gobierno en el país, los municipios.

Durante 2009, el gobierno emprendió una serie de reformas legales que tenían por objetivo introducir la participación ciudadana en el sector. Destacan la creación, vía Decreto 238/009, del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC); la aprobación por la Cámara de Senadores de la Ley 18.567 o de Descentralización Política y Participación Ciudadana; la Ley 18.610 que establecía los principios rectores de la Política Nacional de Aguas; y el Decreto 78/010, que reglamentaba a la ley 18.610 en lo concerniente a la universalidad del acceso al saneamiento. Mientras la ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana creaba un tercer nivel de gobierno y de administración (los municipios), con el fin de facilitar la participación ciudadana en la gestión pública, la ley de aguas regulaba la participación de usuarios y sociedad civil en la formulación e implementación de los planes

y políticas. En su artículo 19, esta ley asienta que “los usuarios y la sociedad civil tienen derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan”.

En esta etapa de formulación de la política, la movilización de recursos de nodalidad para crear un sistema integral y participativo de información hídrica de la política de aguas se realizó a través de la implementación del Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible, una herramienta para el monitoreo ambiental, control de calidad del agua, y el ordenamiento territorial ([Uruguay Presidencia, 2010a: 9](#)). Al mismo tiempo, se instrumentalizó el artículo 378 de la ley 18.362, que disponía que el MVOTMA diera publicidad a los derechos de uso de aguas que se inscriban en el Registro Público estableciendo su publicación mensual en el Diario Oficial para consulta de las partes interesadas y ciudadanía en general.

En lo relativo a los instrumentos de tesoro en esta parte del proceso de la política, la inclusión de la participación ciudadana en el presupuesto destinado a la política de aguas se reflejó en la asignación en 2007 de \$2.400.000 (dos millones cuatrocientos mil pesos uruguayos) para la contratación de personal calificado para la elaboración de los planes nacionales de agua y saneamiento (proyecto de inversión 772, programa 005). En agosto de 2011, el MVOTMA, con apoyo del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento de la Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (AECID), aprobó un monto de 2 millones de dólares para el diseño e implantación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático específico para el Subsector de Recursos Hídricos en Uruguay (Programa URY-002-M), con el fin de coordinar la gestión participativa de los recursos hídricos.

Finalmente, entre los instrumentos de organización movilizados para disponer a las instituciones encargadas de la política de aguas la implementación de la participación ciudadana en el sector destacan la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308), que encargaba al MVOTMA la implementación de la par-

ticipación ciudadana en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial; la creación del Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio (CNNAT), que tenía a su haber la formulación de un plan nacional de gestión de recursos hídricos, el cual debía coordinarse con las demás políticas nacionales y sectoriales que correspondan; y la ley 18.840 que declaraba de interés general “la conexión a las redes públicas de saneamiento existentes en el país o que se construyan en el futuro” (art. 1).

5.3. Coordinación intersectorial: coordinando la política de aguas con otras políticas sectoriales

La victoria de José Mujica como presidente de Uruguay (2010-2015), dio continuidad al proceso de formulación de una política aguas participativa iniciado por su antecesor Tabaré Vázquez (2005-2010). A dicho proceso le siguió una reforma al sistema de coordinación de la política de agua y saneamiento con otras políticas sectoriales con el fin de incorporar la participación ciudadana. El primer paso para cumplir esta tarea, consistió en la recomposición de la administración intersectorial en el agua y el saneamiento (instrumentos de organización), a través de la creación, en 2011, de los tres Consejos Regionales de Recursos Hídricos (decretos 262/2011; 263/2011; 264/2011). Los tres consejos, denominados, Consejo Regional de Recursos Hídricos de la Cuenca del Río Uruguay, Consejo Regional de Recursos Hídricos de la Cuenca de la Laguna Merín, y Consejo Regional de Recursos Hídricos de la Cuenca del Río de la Plata y su Frente Marítimo, se constituyeron como órganos regionales, consultivos, deliberativos, asesores y de apoyo a la gestión del agua en todo el país, así como formular y ejecutar los planes en materia de recursos hídricos en cada una de las tres regiones hidrográficas. Cabe destacar que cada consejo regional se encuentra integrado por 21 delegados (7 del gobierno, 7 de los usuarios y 7 de la sociedad civil).

A su vez, al interior de los Consejos Regionales, se conformaron las Comisiones de Cuencas y Acuíferos, a través del decreto 258/013 como ámbitos

de participación de la sociedad civil, usuarios y gobierno. Estas comisiones se formaron con el objetivo de dar sustentabilidad a la gestión local de los recursos naturales de cada una de las tres cuencas hidrográficas del país, así como de administrar los posibles conflictos generados por el uso de estos recursos naturales. Como corolario de las reformas a la administración pública, en 2016 se creó el Sistema Nacional Ambiental y el Gabinete Nacional Ambiental (decreto 172/016). El primero con la misión de “articular y coordinar las políticas públicas nacionales en las temáticas de ambiente, agua y cambio climático” (art. 1), y el segundo con el cometido de “proponer las políticas públicas transversales y sectoriales articuladas en el territorio para la protección de los ecosistemas y recursos naturales y velar por su ejecución coordinada” (art. 5, literal c).

La coordinación de la política de aguas con otros sectores de políticas para la implementación de la participación también estuvo acompañada de cambios en la regulación intersectorial (instrumentos de autoridad). Como muestra de ello se encontró el Decreto 237/014, que creaba la Comisión Técnica Interinstitucional para control de la calidad del agua potable con el objeto de articular la coordinación interinstitucional para el control de la calidad del agua entre el Ministerio de Salud Pública, la Administración de Obras Sanitarias del Estado (OSE), la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) y la Dirección Nacional de Aguas. En 2015 se creó la Secretaría Nacional de Agua, Ambiente y Territorio, una unidad dependiente del poder ejecutivo cuya tarea era articular y coordinar la ejecución de las políticas ligadas al medio ambiente, agua y cambio climático con las distintas instituciones y organizaciones existentes hasta el momento.

Los instrumentos de nodalidad movilizados para modificar el sistema de información intersectorial de la política de agua y saneamiento con otras políticas sectoriales se correspondieron con 1) la Declaración de Fuentes de Aguas, y 2) la creación del Observatorio Ambiental Nacional. La primera se trata de un procedimiento llevado a cabo por la DINAGUA que desde 2012, convoca a personas

y empresas que gestionen tierras a que declaren, anualmente, las fuentes de aguas que poseen. El Observatorio Ambiental Nacional por su parte tiene a su cargo centralizar y actualizar la información relativa al estado del ambiente generada por los distintos organismos del Estado.

En esta parte del mecanismo, los instrumentos de tesoro se dirigieron a la asignación de recursos financieros para la ampliación de los servicios de agua y saneamiento. Entre los principales destacan: el decreto 75/010, que mandató la transferencia de los proyectos de inversión y créditos presupuestales a cargo de la Dirección Nacional de Hidrografía a la Dirección Nacional de Aguas por un monto de 27.017.000 pesos uruguayos. De igual manera, con apoyo de instituciones internacionales como el Banco Mundial y la Cooperación Andina de Fomento, el gobierno uruguayo destinó 84 millones de dólares al proyecto OSE Sostenible y Eficiente, y 143 millones de dólares para el financiamiento del Programa de Mejora y Rehabilitación de los Sistemas de Agua Potable y Saneamiento, respectivamente, con el objetivo de ampliar y mejorar los servicios de agua potable y saneamiento en lo referente a cobertura, calidad y eficiencia.

5.4. Interacciones políticas: adoptando un estilo participativo e incluyente con los actores no estatales y gobiernos locales.

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

En cuanto a los instrumentos de nodalidad, el gobierno llevó a cabo un proceso de apertura en el manejo de la información de la política de aguas por intermedio del rediseño, en 2011, del Programa de Monitoreo de Calidad de Agua de la Cuenca del Río Santa Lucía, para la elaboración y entrega a la ciudadanía de un informe anual (2011-2020) de un análisis y evaluación global de la calidad del agua del Río Santa Lucía. En 2016 un equipo interdisciplinario de la Universidad de la República (UDELAR) elaboró el proyecto DeciAgua, “un proceso de diálogo y deliberación de un Panel Ciudadano que representará una voz de la sociedad civil: la no implicada directamente con intereses particulares en torno al tema” (DeciAgua, 2016 4). En el proyecto participaron agentes de la sociedad civil que analizaron y discutieron la propuesta, incipiente en aquel entonces, del Plan Nacional de Aguas durante los meses de octubre y noviembre de 2016, y cuyas impresiones y conclusiones fueron entregadas a un Grupo Asesor para ser procesadas en un documento que sirvió de base para la elaboración del Plan Nacional de Aguas en 2017.

Con el objetivo de efectuar una coordinación participativa e incluyente con actores locales y no estatales en la gestión del agua, la Dirección Nacional de Aguas dispuso desde 2014, de un correo electrónico y una dirección postal a la cual las personas interesadas en integrar una comisión de cuenca, debían informar de ello a su director/a exponiendo el interés, grado y características de su representatividad. De vuelta en el poder, en 2017, durante su segundo mandato, Tabaré Vázquez promulgó el decreto 205/017 que aprobaba el Plan Nacional de Aguas. Se debe resaltar que un año antes a la promulgación de este decreto, el gobierno había iniciado un proceso de discusión y socialización, que recogió las percepciones y aportes de todas las partes involucradas, y contó con la participación de aproximadamente 1500 personas (Alianza para el Gobierno Abierto, 2019: 217). En 2017 se instaló la Mesa de Coordinación de Políticas para la Gestión Integral de las Aguas Urbanas en el Departamento de Río Negro, un espacio para la conformación de una mirada integral del agua en los municipios de Young y Nuevo

Berlín (MVOTMA, 2016, 10), y después replicado en otros municipios del país.

En esta etapa del proceso de implementación de la participación ciudadana en el sector de agua y saneamiento en Uruguay se llevaron a cabo nuevas reformas legales que reforzaron la participación de los actores no estatales y gobiernos locales en la política. Como se mencionó anteriormente, la aprobación del decreto 205/017 legalizaba el Plan Nacional de Aguas, y disponía que “las distintas instituciones involucradas en la concreción del citado Plan, deberán explicitar en sus planes operativos anuales y/o presupuestales, los programas y proyectos incluidos en el presente Plan e informarán del seguimiento de los mismos” (art. 2).

La consecución de la gobernanza de los recursos hídricos involucró también la movilización de instrumentos de tesoro, que se manifestaron a través de la entrega de recursos e incentivos a la ciudadanía y gobiernos locales para la gestión integrada del agua y saneamiento. Entre los instrumentos destacan el “Fondo de Desarrollo del Interior”, el Premio Nacional Ambiental, y el decreto 59/013. El primero consistió en la entrega en 2013 de 8.370.000 dólares al Departamento de Artigas para proyectos de inversión en saneamiento. El segundo se trató de una convocatoria a las instituciones educativas de todos los niveles y empresas privadas con la pretensión de reconocer las acciones ambientales que niños, jóvenes y adultos hacen por el ambiente. El tercero es una reglamentación a la ley 18.840, que determina que la Administración de OSE o la Intendencia de Montevideo puedan otorgar subsidios a las personas en situación de vulnerabilidad que requieran ejecutar obras de adaptación internas en sus viviendas para la conexión a la red pública de saneamiento.

El proceso de interacciones políticas aquí descrito, resultó clave para entender cómo la participación de los actores no estatales y de los gobiernos locales se fue institucionalizando en el país, especialmente durante el segundo mandato de Tabaré Vázquez. La noción de lo “público” y de la “ciudadanía” tomó un sentido diferente a partir de la experiencia de la sociedad civil en la parti-

cipación directa en la gestión de los recursos hídricos, especialmente en un país en donde la privatización de los bienes comunes había estado a la carta durante las décadas anteriores a la llegada del Frente Amplio al poder. Experiencias similares a la participación ciudadana en la gestión del agua como la ocurrida en Uruguay, podemos encontrarlas en países como Argentina y Perú, a través de los monitoreos hídricos comunitarios (Godfrid et al., 2021). Estos últimos constituyen un espacio que facilitan las innovaciones institucionales en la gestión de los recursos, ya que son los propios actores sociales y comunitarios, quienes se empoderan y transforman los mecanismos de control de lo público y estatal (Godfrid et al., 2021: 541).

5.5. Resultado de política: aumentando los controles democráticos en la gestión integral del agua

La mejora de los controles democráticos en la gestión del agua se refleja, por ejemplo, en un incremento en el acceso a la información hídrica del país (nodalidad), y en una mayor transparencia en la información presupuestaria y financiera de la política de aguas (tesoro), entre otros. Los avances que el gobierno uruguayo ha realizado en materia de transparencia y participación ciudadana en la gestión del agua resultan innovadores para una región que aún consta con niveles muy bajos de participación en las políticas públicas. Al mismo tiempo, esto ha ido en consonancia con el desarrollo en otros sectores de política como el e-gobierno o la e-democracia (Ramos, 2021), que colocan el énfasis en aprovechar las nuevas tecnologías para democratizar la política y las políticas.

Respecto a la mejora en la información hídrica del país, en 2016 el gobierno uruguayo puso en funcionamiento la página Observatorio Territorio Uruguay, una plataforma digital que sirve de monitor de las políticas territoriales y que tiene por objeto generar y difundir información a la ciudadanía de los diversos contextos del país en lo concerniente a la planificación, gestión y evaluación de las políticas en el territorio. La plataforma OTU realiza el seguimiento a la ejecución de las obras que se realizan en el territorio, y en ella se pueden

visualizar distintas herramientas como indicadores, perfiles, finanzas y mirador ciudadano. Este último es una sección que presenta información de los distintos proyectos de agua, saneamiento, y objetivos de desarrollo sustentable (ODS) que se ejecutan en cada uno de los departamentos y municipios del país desde el año 2015 (*Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2021a*).

En el país también se han implementado varias herramientas tecnológicas para evaluar la calidad y conocer el estado sanitario de playas, arroyos, ríos y lagos en algunos departamentos del país. Es el caso de las apps móviles “Agua y Playas”, de la intendencia de Canelones; “Info Playas” en el departamento de Maldonado; e “Intendencia de Montevideo” en el departamento de Montevideo (*El País, 2019*), las cuales permiten conocer la colocación de banderas sanitarias que indican el riesgo del agua en playas, arroyos y ríos del país, poniendo a disposición de la ciudadanía información hídrica del país mediante un acceso fácil, rápido y actualizado.

Las mejoras en el acceso a la información hídrica del país han estado en correlación con una mayor transparencia en las asignaciones presupuestarias y en las finanzas de la política de aguas. Por ello, el gobierno uruguayo también ha dispuesto del Portal de Transparencia Presupuestaria, una página web donde se encuentra desagregada la información presupuestal de todas las empresas públicas (estatales y no estatales), así como el presupuesto nacional y las finanzas subnacionales (*Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2021b*). En lo que respecta a las empresas públicas, se ofrece información al público del ejercicio anual, cantidad de recursos humanos y el patrimonio en millones de pesos de la Administración de Obras Sanitarias del Estado, la empresa encargada de la dotación del servicio de agua potable y alcantarillado en todo el territorio nacional excepto la Intendencia de Montevideo.

Las secciones denominadas “Finanzas” y “Mirador”, ubicadas en la plataforma digital “Observatorio Territorio Uruguay”, también cumplen la función de transparentar la información financiera de la política de aguas en el país. En la prime-

ra la ciudadanía puede acceder a los datos de los ingresos y egresos de los gobiernos municipales y departamentales (*Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2021a*). En la segunda se puede visualizar el estado y avance de cada uno de los proyectos desarrollados en los distintos departamentos, y su respectivo presupuesto asignado. Toda la información financiera, local y departamental, disponible al público, atañe a las obras, servicios y competencias desarrollados y entregadas por los gobiernos subnacionales, resultando posible conocer en qué sectores se están invirtiendo los recursos, así como la cantidad de dinero.

Por último, cabe señalar que las innovaciones democráticas en el sector de agua y saneamiento en Uruguay se han traducido, por una parte, en un aumento en el respeto al debido proceso desde los actores estatales a demandas ciudadanas, y, por otra parte, en un afianzamiento de los dispositivos y procedimientos que permiten el control de las agencias autónomas al Estado en materia de agua y saneamiento. Sobre al aumento en el respeto al debido proceso, consta la aprobación en 2018 del Reglamento de Planes de Seguridad de Agua por parte de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), la cual obliga a las empresas prestadoras del servicio de agua potable a elaborar y cumplir los planes de seguridad para garantizar un consumo humano saludable. El respeto a la legalidad también se ha podido observar a través de multas y sanciones, como la aplicada a la Administración de OSE en agosto de 2019 por parte de la URSEA, por comunicar a destiempo acerca del episodio de agua turbia con soda cáustica que afectó a los consumidores de toda la zona de la Costa de Oro en el Departamento de Canelones.³

En cuanto al afianzamiento de los dispositivos de control, en 2016 la Junta Departamental de Canelones resolvió medidas cautelares de categorización del destino de los suelos de la zona, y la contratación de un guardaparques con experien-

³Para más información, visitar: *El País*. 2019. “OSE deberá pagar una multa de \$ 211.000 por el agua turbia en la Costa de Oro en verano”. <https://www.elpais.com.uy/informacion/multa-ose-debera-pagar-agua-turbia-costa-oro-verano.html>.

cia en áreas protegidas para el trabajo de control ambiental, debido a las denuncias realizadas por la Comisión de Vecinos en Defensa de la Laguna del Cisne por problemas de contaminación presentes en la laguna. Del mismo modo, en septiembre de 2020 el Ministro de Ambiente Adrián Peña, anunció la suspensión del proyecto de construcción de una planta de residuos sólidos en la zona cercana al Arroyo Solís, por reclamos de los habitantes de la zona que denunciaron la contaminación a la calidad del aire y del agua del arroyo ([El País, 2020](#)). El promotor y defensor del proyecto había sido el intendente de Canelones, Yamandú Orsi, y a pesar de haber obtenido la Autorización Ambiental Previa por parte de la DINAMA en febrero de 2020, las denuncias hechas por los grupos de presión ambientales, hicieron prevalecer la decisión del ministro, en defensa de la naturaleza.

6. Discusión

Los hallazgos de esta investigación guardan clara relación con el marco analítico del diseño de políticas y el método de reconstitución de procesos, puesto que han permitido tratar el problema de la participación ciudadana y el aumento de los controles democráticos en el sector de agua y saneamiento como un proceso integral e iterativo entre la evidencia recolectada (instrumentos), y el mecanismo causal teórico propuesto. Así, sin la formulación de una política de aguas participativa, no habría sido posible detonar una coordinación intersectorial entre las distintas instituciones encargadas de la política, y, por ende, un conjunto de interacciones determinadas entre el gobierno nacional con los actores no estatales y gobiernos locales. El proceso uruguayo de implementación de la participación ciudadana en el sector del agua se coordinó con los procesos políticos e institucionales a nivel regional y global, a través, por ejemplo, de su suscripción a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011, y mediante la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en sus planes y programas de gobierno, a partir de 2015.

A pesar de haber aumentado casi en su totalidad la cobertura de la red de agua y saneamiento

en todo el país, y de haber fortalecido la institucionalidad y el rol del Estado en la ejecución de la política de aguas, el mérito más importante de Uruguay en las últimas dos décadas, de acuerdo a nuestro parecer, lo constituye sin duda alguna el haber incorporado la noción (y práctica) de los controles democráticos no electorales en la gestión pública y el quehacer diario del gobierno. Como afirman Damgaard y Lewis (2014), no basta con que un gobierno informe a sus ciudadanos de las acciones que lleva a cabo, sino también que incorpore a estos en la gestión de la cosa pública, aumento así el potencial democrático de la nación (Damgaard y Lewis, 2014: 259). Esto último da cuenta del atractivo que poseen las innovaciones democráticas para aquellos países que tienen la voluntad de abrir el gobierno a la sociedad civil.

7. Conclusiones

En el caso uruguayo, se revela que la participación ciudadana mejoró los controles democráticos en la política de agua y saneamiento porque el gobierno adoptó objetivos explícitos de participación ciudadana en sus políticas (a través de su programa de gobierno), y debido a que desplegó la arquitectura institucional para formular leyes, crear instancias y promulgar decretos que hicieron que las distintas instituciones del Estado (secretarías, ministerios, oficinas ejecutivas, etc.) trabajaran en conjunto con actores estatales (gobiernos locales), y no estatales (organismos internacionales y sociedad civil). Las implicaciones en el plano empírico muestran una relación positiva entre participación y controles democráticos. Al mismo tiempo, el proceso de institucionalización de la política de aguas ha permitido dar continuidad al mismo, independientemente del color político o la ideología del gobierno.

En el plano teórico, la investigación destaca la utilidad del diseño del marco de política porque permitió articular las dimensiones de causalidad, instrumentación, evaluación e intervención de la política en cuestión (Peters, 2018). Es relevante destacar que en lo relativo a la selección de instrumentos, no se trató únicamente de un intento del gobierno del Frente Amplio de encontrar un algo-

ritmo para asignar ciertas recetas a determinados problemas de política, sino con un proceso complejo en donde las autoridades de gobierno analizaron la compleja situación ante la cual se encontraban y seleccionaron determinados recursos de un modo gradual e incremental.

Por su parte, en el plano metodológico, el uso de un protocolo de investigación, así como la combinación de múltiples métodos y técnicas de investigación (QCA, reconstitución de procesos, y análisis de congruencia) sirvieron de un soporte fundamental para llevar a buen puerto esta investigación. La búsqueda de evidencias se basó en los instrumentos del Estado, y consideró no solo las declaraciones y discursos programáticos, sino también los planes de desarrollo, guías, leyes, creación de órganos y comisiones, propaganda, entre otros.

Sugerimos a los actores estatales y no estatales las siguientes recomendaciones. Por una parte, que los gobiernos nacionales y locales respeten el derecho en el acceso a agua y saneamiento de calidad, e incrementen la cobertura de servicios básicos, tan carentes aún en ciertos países de la región. Así mismo, que la potestad y gestión de los recursos hídricos esté en manos del Estado, con participación activa de la sociedad civil. Por otra parte, los usuarios y consumidores del recurso hídrico deben comprometerse en el cuidado y preservación de las cuencas hidrográficas y cualquier fuente de agua, sea la que sale por la canilla en los hogares o la que fluye en algún lago o río. Las instancias de participación, el derecho al agua y el marco normativo ya existen y se encuentran a disposición del público, lo que queda por hacer es apropiarse de dichos espacios y estructurarlos de acuerdo a las demandas sociales y populares.

Referencias

- Aguirre, L. (2017). Mecanismos causales y process tracing. *Revista SAAP*, 11(1):1–9. En línea: [enlace](#).
- Alianza para el Gobierno Abierto (2019). *Informe Global 2019: Servicios Públicos: Agua, saneamiento e higiene*. En línea: [enlace](#).
- Arroyo, A., López, J., Martínez, M., y Tornos, J. (2012). *Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina*. Barcelona: Dirección de Comunicación de la Diputación de Barcelona.
- Beach, D. y Pedersen, R. (2013). *Process-tracing methods: foundations and Guidelines*. Michigan: University of Michigan Press.
- Beach, D. y Pedersen, R. (2016). *Causal case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beach, D. y Pedersen, R. (2019). *Process-Tracing Methods*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bennett, A. y Checkel, J. T. (2015). Process tracing: from philosophical roots to best practices. En *Process Tracing*, pp. 1–38. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., y Mayaux, P.-L. (2017). Process tracing. *Revista de ciencia política*, 37(3):659–684. DOI: [10.4067/S0718-090X2017000300659](https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659).
- Callahan, K. (2007). Citizen participation: Models and methods. *International Journal of Public Administration*, 30(11):1179–1196. DOI: [10.1080/01900690701225366](https://doi.org/10.1080/01900690701225366).
- Carrasco, C., Hernández-Luis, A., y García-Guerra, S. (2021). Ordenando el caos: cuatro enfoques metodológicos para investigar en políticas públicas. *Revista Española de Ciencia Política*, 56:173–196. En línea: [enlace](#).
- Colacce, C. (2009). *Declaración ante la Comisión Vivienda y Ordenamiento Territorial del Senado de la República*. En línea: [enlace](#).
- Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce (2001). En línea: [enlace](#).
- Damgaard, B. y Lewis, J. (2014). Accountability and citizen participation. En Bovens, M., Goodin, R., y Schillemans, T. (eds.),

- The Oxford Handbook of Public Accountability*, pp. 258–273. DOI: [10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0020](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0020).
- DeciAgua (2016). Deliberación ciudadana sobre el agua.
- Declaración de Dublín (1992). *Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible*. En línea: [enlace](#).
- El País (2019). *Tres apps para consultar antes de bajar a la playa*. En línea: [enlace](#).
- El País (2020). *Gobierno suspendió la instalación de un megabasurero en Cerro Mosquitos*. En línea: [enlace](#).
- Fontaine, G. (2019). Una aproximación realista al diseño de políticas públicas. *Revista Cuadernos del Cendes*, 36(102):117–147.
- Fontaine, G. (2020). The contribution of policy design to realist evaluation. *Evaluation*, pp. 1–34.
- Fontaine, G. y Gurza-Lavalle, A. (2019). Controles democráticos y cambio institucional en América latina. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, 65(3). En línea: [enlace](#).
- Fontaine, G., Medrano, C., y Narvaéz, I. (2020). *The Politics of Public Accountability*. London: Palgrave Macmillan.
- Fontaine, G., Carrasco, C., y Rodrigues, C. M. (2021). *How transparency enhances public accountability: The case of environmental governance in Chile*. DOI: [10.1016/j.exis.2021.101040](https://doi.org/10.1016/j.exis.2021.101040).
- García, M. y Hurtado, J. (2010). *Participación ciudadana en la gestión integral del agua*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. En línea: [enlace](#).
- George, A. y Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
- Godfrid, J., Damonte, G., y Lopéz Minchán, A. P. (2021). Innovaciones institucionales en contextos mineros: la experiencia de monitoreos comunitarios del agua en Argentina y Perú. *Revista De Ciencia Política*, 41(3):539562. DOI: [10.4067/s0718-090x2021005000121](https://doi.org/10.4067/s0718-090x2021005000121).
- Gutiérrez, Z. (2011). Diversidad de escenarios de riego y construcciones locales de (in)justicia hídrica en Bolivia. En Boelens, R., Cremers, L., y Zwartveen, M. (eds.), *Justicia hídrica. Acumulación de agua, conflictos y acción social*, pp. 331–342. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Hernández, A. (2019). El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico. *Revista Cuadernos del Cendes*, 36:47–86.
- Hood, C. y Margetts, H. Z. (2007). Exploring government's toolshed. En *The tools of government in the digital age*, pp. 1–20. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Hood, C. (1986). The tools of government.
- Howlett, M. (2011). Policy design and implementation tool choices. En *Designing Public Policies. Principles and instruments*, pp. 41–59. Nueva York: Routledge.
- Howlett, M., Mukherjee, I., y Woo, J. J. (2015). From tools to toolkits in policy design studies: The new design orientation towards policy formulation research. *Policy & Politics*, 43(2):291–311.
- Illari, P., Russo, F., y Williamson, J. (2011). *Causality in the Sciences*. Oxford University Press.
- Isunza Vera, E. y Gurza Lavalle, A. (2013). Develando cauces recurrentes. En Isunza Vera, E. y Gurza Lavalle, A. (ed.), *Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el sur global: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*, pp. 9–62. México, D.F.: CIESAS.
- IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio (2003). *Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2010*. En línea: [enlace](#).

- Jiménez, A., LeDeunff, H., Giné, R., Sjödin, J., Cronk, R., Murad, S., Takane, M., y Bartram, J. (2019). The enabling environment for participation in water and sanitation: A conceptual framework. *Water*, 11. En línea: [enlace](#).
- Jones, C. (1970). *An introduction to the Study of Public Policy*. Duxbury Press.
- Kuhn, T. S. (1962). Historical structure of scientific discovery. *Science*, 136(3518):760–764.
- Lasswell, H. (1992). La orientación hacia las políticas. En Aguilar, L. (ed.), *La hechura de las políticas públicas*, pp. 79–117. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Madariaga, A., Maillet, A., y Rozas, J. (2021). Multilevel business power in environmental politics: the avocado boom and water scarcity in Chile. *Environmental Politics*, 30(7):1174–1195. DOI: [10.1080/09644016.2021.1892981](https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1892981).
- Michels, A. y De Graaf, L. (2010). Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, 36(4):477–491. DOI: [10.1080/03003930.2010.494101](https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101).
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2021a). *Observatorio Territorio Uruguay*.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2021b). *Portal de Transparencia Presupuestaria*.
- Peters, G. (2018). The logic of policy design. En *Policy problems and policy design*, pp. 1–35. Northampton: New Horizons in Public Policy.
- Peters, G. (2019). Introducción. *Revista Cuadernos del Cendes*, 36(102):1–12.
- Peters, G. y Fontaine, G. (2020). Introduction to the handbook of research on policy design. En Peters, P. y Fontaine, G. (eds.), *Handbook of Research on Policy Design*, pp. 1–52.
- Ramos, C. A. (2021). Políticas públicas de e-gobierno y e-democracia: el caso de Uruguay a la luz del modelo de múltiples corrientes. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 7(1): 43–59. DOI: [10.5354/0719-6296.2021.61520](https://doi.org/10.5354/0719-6296.2021.61520).
- Rodrigues, C. M. (2019). El diseño de políticas públicas en perspectiva histórica. *Revista Cuadernos del Cendes*, 36(102):13–45.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En Schedler, A., Diamond, L., y Plattner, M. (eds.), *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, pp. 13–28. Boulder: Lynne Rienner.
- Schneider, C. y Rohlfing, I. (2013). Combining qca and process tracing in set-theoretic multi-method research. *Sociological Methods & Research*, 42(4):559–597.
- Schneider, C. Q. y Rohlfing, I. (2016). Case studies nested in fuzzy-set qca on sufficiency: Formalizing case selection and causal inference. *Sociological Methods & Research*, 45(3):526–568.
- Secretaría General Iberoamericana (2008). *Programa de Cooperación Iberoamericana para la Formación y Transferencia Tecnológica en Materia de Gestión Integrada de Recursos Hídricos*. En línea: [enlace](#).
- Sotelo, G. (2017). La descentralización como factor explicativo de la ampliación y estabilización de los mecanismos de participación ciudadana: Estudio de caso del presupuesto participativo en el distrito de San Juan de Lurigancho, Perú (2004-2010). *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 3(2):131–139. DOI: [10.5354/0719-6296.2017.46351](https://doi.org/10.5354/0719-6296.2017.46351).
- Uruguay Presidencia (2010a). *Decreto N°75/010*.