

**REALIDADES, MITOS Y RETOS SOBRE
CIUDAD – Centro de Investigaciones
Ecuador**

DESCENTRALIZACION MUNICIPAL, AGUA Y SANEAMIENTO

1. DESCENTRALIZACION

1.1 Realidades

La descentralización del Estado no es un proceso nuevo en la Subregión Andina, aunque en estos países tradicionalmente ha primado más bien la centralización económica, política y administrativa.

"El estímulo a la descentralización en la subregión, coincide con una general aplicación de mecanismos de ajuste estructural, la globalización de las economías nacionales, un casi nulo crecimiento económico y el aumento de la pobreza y los conflictos sociales".¹ (Ver: cuadro N. 1)

El término descentralización ha sido entendido de distintas formas no necesariamente excluyentes, incluso en ocasiones pueden llegar a ser complementarias:

- "desconcentración: asignación de funciones a unidades locales de ministerios o agencias nacionales",
- delegación: ceder la ejecución, operación y/o mantenimiento de distintas inversiones sectoriales a entes semiautónomos o paraestatales.
- devolución: entregar a los gobiernos locales la responsabilidad política, la ejecución y/o mantenimiento de funciones y proyectos. Generalmente sobre la base de la autosustentación".²

En la búsqueda de modificar la estructura centralizada del Estado, se han emprendido diverso tipo de reformas: (Ver Cuadro N.2)

- "políticas: nuevos o nuevas formas de gobiernos o administraciones locales y/o nuevas sistemas de representación política y de participación,
- político-administrativas: mayores atribuciones, funciones y competencias a las regiones y gobiernos locales,
- presupuestarias: aumento de asignaciones para que los gobiernos locales puedan desempeñar sus funciones."³

1Ver: Rodríguez A., "Contenido de la descentralización: conceptualización del proceso, modelos, objetivos. Los pros y contras de la descentralización", conferencia en correo electrónico, SUR, Santiago, Chile, Julio 1994.

2Síntesis de lo que al respecto, anota Silverman (1990), citado por Rodríguez A., op cit.

3Resumen de lo que, al respecto, anota Rosenfeld A. (1994), citado por Rodríguez A., op cit.

1.2 Mitos

La descentralización ha sido promovida, impulsada y defendida desde distintos puntos de vista:⁴

- "Como un requisito para la gobernabilidad". Respuesta aparente a la crisis de representatividad y legitimación del Estado.
- "Como una forma de reducir las responsabilidades y tamaño del Estado". Solución aparente a la burocratización y la ineficiencia del centralismo. Idea ligada a las de privatización y despolización de las relaciones Estado-ciudadanos.
- "Como una vía para ampliar la democracia". Solución aparente a los conflictos generados por la incapacidad de respuesta estatal a las demandas de la sociedad en todos los rincones del territorio nacional. Idea ligada a la modernización del Estado.
- "Como un requisito para la mayor eficiencia de la gestión pública". Solución aparente a lo costosa, burocrática, ineficiente y a la poca agilidad de respuesta de la administración central.

1.3 Retos

Para Alfredo Rodríguez los procesos de descentralización emprendida en nuestros países deberían propiciar: una mejora de la gobernabilidad, una ampliación real de la democracia, una mayor eficiencia en la producción y provisión de los servicios públicos y una mayor equidad en la atención a la población más necesitada.

- La mejora de la gobernabilidad a través de la descentralización debería lograrse no sólo por los consensos alcanzados por la atención local a los problemas locales sino también "por la legitimidad sustentada sobre una base de eficiencia"
- La ampliación real de la democracia a través de la descentralización, debería lograrse no sólo en el sentido electoral y de representación, sino también en un efectivo control y manejo de lo político, lo decisional y lo económico por parte de las instancias locales y, sobre todo, evitando la exclusión política y social a la que los sectores mayoritarios de la población se han visto relegados.
- Una mayor equidad en la atención a la población más necesitada implica buscar formulas ingeniosas e innovadoras que resulten efectivas en el corto plazo, evitando que la descentralización se convierta en una fórmula para traspasar las restricciones financieras y delegar la ineficiencia de los órganos centralizados del Estado.
- Finalmente, la mayor eficiencia en la producción y provisión de los servicios públicos a través de la descentralización es el tema sobre el que se tratará de abundar más adelante.

2. GESTION DESCENTRALIZADA DEL AGUA Y EL SANEAMIENTO

2.1 Realidades (Ver Cuadro N.1)

Una constante en los países del Area Andina es la predominio actual de lo urbano. El 91% de la población de Venezuela, el 71% de la de Colombia, el 58% en Ecuador, el 71% en el Perú y el 52% en el caso de Bolivia, desarrolla su vida en ámbitos urbanos.

Otra constante ha sido el acelerado proceso de urbanización que se evidencia en la región. Entre 1960 y 1992 la tasa de crecimiento de la población urbana ha sido de entre el 3.5 al 4.6% anual.

Esto ha ocasionado una desatención de los requerimientos de las ciudades pequeñas y del campo en materia de agua y saneamiento y una reducción de la cobertura y la calidad de los

⁴Ver: Rodríguez A., op cit.

servicios en las ciudades grandes y en los centros poblados intermedios.

Paralelamente la crisis económica ha ido ahondando esas desatenciones y carencias. Las tasas de crecimiento del PNB de los países de la región, han sido absolutamente modestas. En la década de los años 80, fue tan sólo del 1.1% anual en Venezuela, 2% en Ecuador, -0.4% en Perú, y 0.5% en Bolivia; tan sólo en Colombia llegó al 3.2% de promedio anual.

Los ingresos fiscales por tanto, tampoco han podido crecer a un ritmo como el que demandaría, en términos de inversiones, una adecuada atención de las necesidades colectivas. (Entre 1980 y 1991 la tasa promedio de crecimiento anual de los ingresos fiscales si bien fue de 3% en Ecuador, llegó apenas al 0.2% en Venezuela y 1.6% en Colombia; habiéndose evidenciado incluso un crecimiento negativo del 6.3% en el Perú).

El recurso del endeudamiento ha sido reiteradamente utilizado para paliar esta situación. Ello, sumado a la incapacidad para encarar los pagos por créditos anteriores, ha conducido a una realidad explosiva en lo que se refiere a la deuda externa. (En 1991 la deuda equivalía al 44% del PNB de Colombia y Perú, el 85% del de Bolivia y el 115% del de Ecuador) La deuda ha pasado de un problema económico a un conflicto de carácter político y social.

Paralelamente, en los países de la región la tasa media de inflación llega a índices descalabradores (En 1991 fluctuaba entre el 30% en Venezuela y Colombia y el 76% en el Perú). De otro lado, la corrupción sigue en aumento y corroe las entrañas del aparato Estatal.

La población en pobreza absoluta oscila entre el 31% en Venezuela al 60% en Bolivia. Es más significativa en las ciudades pequeñas y en el campo (65% de la población rural del Ecuador, 75% del Perú y 86% de Bolivia están en condiciones de pobreza absoluta).

La capacidad económica y aún el "concepto" del "Estado benefactor" se han visto aniquilados, los gastos corrientes han aumentado considerablemente como consecuencia de la inflación y la capacidad de encarar inversiones e importaciones no puede mantener un nivel semejante al de las necesidades y demandas colectivas.

Las disparidades en materia de atención a las demandas de servicios como el agua y el saneamiento, son cada vez más marcadas entre el ámbito urbano y el medio rural. Pero las cifras, como todos conocemos, esconden tanto las desigualdades entre la situación en las ciudades grandes y medianas respecto a los centros poblados más pequeños, cuanto la segregación a los servicios que enfrenta la población más pobre, aún dentro de una misma aglomeración.

Estos antecedentes han servido de "caldo de cultivo" para las experiencias descentralizadoras que aparecen casi simultáneamente en todos los países de la región como "la alternativa válida" para encarar esta maraña de problemas. (Ver Cuadro N.3)

Alfredo Rodríguez explica que las reformas descentralizadoras "han sido apoyadas tanto por aquellos que están por la reducción del tamaño del Estado, como por los que ven en ese proceso un pre-requisito para la expansión de las políticas sociales. De otra parte, la idea convoca tanto a los grupos subordinados que aspiran a incorporarse al sistema de gobierno, cuanto a las élites gobernantes que temen ser excluidas (Nunes 1991). La existencia de esta coincidencia de intereses respecto a las administraciones o gobiernos locales, es el hecho político que otorgaría a estas instancias de gobierno un gran potencial de cambio y modernización."

2.2 Mitos

La descentralización de los servicios de agua y saneamiento (entre otros) ha sido promovida, impulsada y defendida desde distintos puntos de vista:

- Se cree que la descentralización es una respuesta a la crisis política y económica del Estado: reduciendo sus responsabilidades y tamaño se puede resolver el tema de la atención a las necesidades cada vez mayores de la población (solución aparente a la burocratización y falta de agilidad que caracteriza al centralismo). Sin embargo, ¿Cómo garantizar que ocurra todo lo contrario y se esté propiciando la "descentralización -y aún el aumento-" de la burocracia y la lentitud, ahora a nivel local?. Existen numerosos ejemplos de empresas de agua y saneamiento locales que se debaten en la crisis más aguda, con una casi nula capacidad de gestión y de innovación.
- La descentralización aparece como un requisito para la mayor eficiencia de la gestión pública. En organismos locales de servicios, la representación política (también local) garantizaría respuestas oportunas y adecuadas con "conocimiento de causa" y "sensibilidad ante lo propio". Sin embargo, ¿Cómo garantizar que ello suceda y que las disputas caudillistas y los mecanismos populistas y clientelares no liquiden esos buenos propósitos? ¿No será que se está descentralizando, más bien, la ineficiencia? Abundan los casos de gobiernos locales incapaces de dar respuestas a los clamores de sus jurisdicciones en lo que respecta a los servicios colectivos.
- La descentralización aparece también como una requisito para una mayor eficacia, pues las propuestas de fortalecimiento a los gobiernos locales implican un aumento de asignaciones para que éstos puedan desempeñar mejor sus funciones. Sin embargo, ante la crisis económica de los gobiernos centrales, ¿Les será posible cumplir con esas asignaciones? ¿No será que se está descentralizando la bancarrota para que las demandas puedan "desatenderse" localmente?. Como ya se anotó, la entrega a los gobiernos locales de la responsabilidad política, la ejecución y/o mantenimiento de funciones y proyectos, se lo hace sobre la base de una supuesta autosustentación. ¿Tendrán los organismo de servicio la capacidad para asumir el autofinanciamiento de los servicios?. Los estudios realizados por colegas investigadores en los países de América Latina y, específicamente en la subregión, muestran la casi nula capacidad de gestión económica y administrativa de los entes prestatarios de los servicios, que sumadas a políticas populistas y demagógicas restringen su capacidad operativa y de respuesta.
- La descentralización aparece como una vía para ampliar la efectividad. Los gobiernos locales reciben mayores atribuciones, funciones y competencias. ¿No será que esas nuevas atribuciones pueden resultar sobredimensionadas respecto a "la capacidad instalada" de los municipios y llegue hacerse realidad el refrán popular de "quien mucho abarca, poco aprieta"? La cooperación, la capacitación y el fortalecimiento aparecen como necesarios requisitos complementarios.
- La descentralización aparece como la respuesta a la democratización de la representación y la participación de las sociedades locales en los órganos de poder local. Sano propósito. Siempre y cuando la democratización del aparato administrativo y las responsabilidades de los gobiernos locales tenga su correlato en la democratización del manejo de los recursos y la capacidad política para actuar.

1.3 Retos

El gran reto de los ente prestatario de los servicios de agua y saneamiento en el contexto de la descentralización, pasa por resolver un conjunto de requisitos que demanda la población cuya letra inicial, curiosamente es en todos los casos, una "C": Cantidad, Calidad, Cobertura, Continuidad, Costo razonable, Conservación y Consenso.

Un servicio que garantice un volumen adecuado de líquido, que sea apto para el consumo humano, que llegue a todos los hogares, todos los días y a toda hora, cuyo pago no resulte excesivo para el bolsillo del ciudadano común, que se produzca preservando las fuentes y evitando la contaminación de los receptores y cuya gestión pase por procesos de respeto, diálogo y concertación y no por fórmulas impositivas y arbitrarias... constituye un conjunto -no dissociable- que el organismo encargado de los servicios (centralizado o descentralizado, municipal o autónomo) debería poder cumplir. La inadecuada satisfacción a cualquiera de esas condiciones constituye un problema y su satisfacción un reto. ¿Será la descentralización el mecanismo más adecuado para enfrentar ese tipo de requerimientos de la población?

Hasta la fecha, muchas experiencias sobre todo en municipios intermedios y pequeños nos son totalmente exitosas.

En la mayoría de los casos las respuestas son de tipo técnico "productivista": incremento del volumen de agua procesado (para encarar los requerimientos de Cantidad), ampliación, mejora o sustitución de las instalaciones de potabilización (para responder a la solicitud de Calidad), elaboración de nuevos "Planes Maestros de agua y Alcantarillado", prolongación de redes e instalaciones domiciliarias (para enfrentar la necesidad de Cobertura) y "Programas de operación y mantenimiento" (buscando resolver el clamor de Continuidad en el abastecimiento del líquido y en la operación de los servicios). Estas acciones se hermanan con las actitudes y prácticas de los políticos que ven en estas "obras" elementos de relumbrón para sus electores ante sus ambiciones electorales futuras. Desgraciadamente, estas acciones se hermanan igualmente con "demandas" de nuevos créditos o de soporte financiero por parte del Estado.

El sustento conceptual de las nuevas políticas estatales y de las agencias de cooperación, al igual que los requisitos de los entes proveedores de crédito, insisten en condiciones complementarias: la "introducción de principios comerciales", la "ampliación de la base financiera" y la "racionalización de los sistemas de cobranzas y recaudaciones". Todas estas acciones están, por supuesto, ligadas a la "autosustentación de los servicios", condición básica de los procesos descentralizadores. Estas condiciones encuentran resistencia en una suerte de "cultura de la gratuidad de los servicios" encarnada en la población por las prácticas del estado benefactor y las políticas populistas, pero la mayor oposición surge de los propios políticos que ven con recelo estos temas por la posible impopularidad que les pueden acarrear. Visión limitada que en muchas ocasiones entorpece la gestión de los servicios y posibilita la perennidad de los conflictos en la población más necesitada, que sigue abasteciéndose con agua cara, escasa y de dudosa calidad. Es importante reiterar la formulación de Rodríguez "la legitimidad política puede lograrse sólo sobre una base de eficiencia".

Las agencias de cooperación y los grupos ambientalistas presionan por otro tema relegado: "el uso racional del agua", el "control del derroche y el desperdicio", el "monitoreo de los sistemas de saneamiento", el "control y sanción de la contaminación" y la disposición final de los desechos líquidos "en condiciones que no afecten a los receptores" (temas todos ligados a la necesidad de preservar el ambiente y, específicamente, los recursos hídricos). Sin embargo estas acciones tampoco son encaradas con la fuerza del caso por razones de tipo financiero y político. Los gobiernos locales y las empresas no tienen recursos suficientes y los políticos no se arriesgan a invertir en acciones que no dan votos o a disponer en esas tareas recursos que pueden destinarse a otras que sí dejan réditos electorales. ¿No será que uno de los retos de la descentralización es la educación de la clase política para que adopte actitudes y prácticas diferentes?

Otro tema relegado es el del contacto, el acercamiento, de los gobernantes y los responsables de la gestión de los servicios a la comunidad. El sustento de la gestión descentralizada y, específicamente, en el caso que no ocupa, de la gestión descentralizada de los servicios de agua y saneamiento, debe ser la difusión y el diálogo; deben aprender a comunicar y a escuchar; no puede reproducir las viejas prácticas autoritarias y verticales en las que políticos y técnicos

creen tener el monopolio de la verdad. La gestión descentralizada del agua y el saneamiento debe nacer y desarrollarse con una óptica diferente sustentada en la promoción y en la práctica de la participación en la toma de decisiones. (Este punto topa la última de aquellas demandas colectivas que decíamos empiezan todas con una "C", en este caso, la C de los Consensos, de la Concertación, de la Comunicación). "Para enfrentar la crisis de los servicios en muchas ciudades se han hecho necesarias ciertas medidas que, sin contar con los consensos sociales del caso, las han reducido y convertido en muchos casos en fórmulas ineficaces y letra muerta".⁵

Curiosamente, no es produciendo más agua y ampliando las redes que la población va a recibir los servicios. En la región andina existen suficientes ejemplos de barriadas pobres con redes y sin agua. Esas acciones técnicas pueden ser necesarias y deben ser oportunamente resueltas pero podrán ser operativas para los ciudadanos (quienes aspiran a recibir los servicios) y para las empresas (que deben garantizar su sustentabilidad para garantizar a su vez la operación, mantenimiento y ampliación de los sistemas) siempre y cuando se enfoque el problema de una manera integral. "Producción, distribución, comercialización, consumo". "Agua, saneamiento, medio ambiente y desarrollo". "Servicios colectivos, desarrollo urbano, reforma del Estado".

Los problemas que enfrentan muchas metrópolis latinoamericanas no deben reproducirse en las ciudades de la subregión, sobre todo en aquellas intermedias y pequeñas para las cuales la descentralización parece la tabla de salvación en medio del océano de la crisis.

"Debe propiciarse un paradigma adecuado sobre lo que es y debería ser la gestión urbana, como proyecto histórico, como soporte de un nuevo proyecto de ciudad y de sociedad, en el que se incluya la gestión de los servicios urbanos en función de la integración social y no de la exclusión, en base de la calidad y mayor cobertura y teniendo present los niveles económicos de los clientes"⁶

Está en juego no sólo la verdadera democracia, hablamos también de la resolución de aspectos que en nuestros países resultan prioritarios, sobre todo para las poblaciones más pobres. Está también en juego el problema de la vida.

Quito, Octubre de 1994

BIBLIOGRAFIA

- Arnillas Federico "La Gestión de los servicios públicos en la ciudad de Ilo", informe de investigación, CIDAP, Lima, Perú, 1992
- COLOMBIA, República de "Diario Oficial", Bogotá, Julio de 1994
- ECUADOR, República de "Registro Oficial", Quito, Marzo de 1994
- Marcano Esther Elena **La crisis del Agua en Caracas: Elementos para el Análisis de la Política Urbana**, Universidad Central de Venezuela, 1993

5Villavicencio Gaitán, "Gestión Municipal y descentralización de los Servicios de Agua y Saneamiento en América Latina", borrador para discusión, CER-G, Guayaquil, Octubre de 1994.

6Villavicencio Gaitán, op cit.

- PNUD **Informe sobre Desarrollo Humano, 1994**, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Rodríguez Alfredo "Contenido de la descentralización: conceptualización del proceso, objetivos, modelos. Los pros y contras de la descentralización", conferencia correo electrónico, SUR, Santiago, Chile, Julio 1994.
- Vásconez Mario et al "Agua y saneamiento en las ciudades del Ecuador", informe de investigación, CIUDAD, Quito, Ecuador, 1989.
- Vargas Humberto, et al "Los servicios públicos de agua potable y basura en la ciudad de Cochabamba", informe de investigación, CERES, Cochabamba, Bolivia, 1992.
- Velasquez Fabio, et al "Gestión de los servicios públicos en Armenia", informe de investigación, FORO, Cali, Colombia, 1992
- Villavicencio Gaitán "Gestión Municipal y descentralización de los Servicios de Agua y Saneamiento en América Latina", borrador para discusión, CER-G, Guayaquil, Octubre de 1994.