

CIUDAD – Centro de Investigaciones Ecuador

ALGUNOS COMENTARIOS A PROPOSITO DEL LIBRO "MANEJO DEL
SUELO URBANO", de la Serie Gestión Urbana, editado por el
PGU/GTZ/Lincoln Institute

Diego Carrión
Quito, Julio 26, 1994

A. DOS ASUNTOS DEL SENTIMIENTO

- En primer lugar, debo decir que me siento contento. Uno, por estar en esta Casa, nuestra casa; dos, por tratarse de una reunión para discutir un tema de viejos intereses personales, como es el de la tierra urbana.
- En segundo término debo resaltar -y, naturalmente felicitar- el trabajo de los editores por la velocidad y calidad de la edición. No es normal ni corriente que los trabajos de un Taller como el que organizaran en Cuenca el PGU, la GTZ y el Lincoln Institute en Noviembre pasado se publiquen y circulen en tan poco tiempo y con tan buena calidad. Eso es el resultado de una gran voluntad y dedicación para hacerlo. Reciban, pues, mis felicitaciones.

B. ALGUNOS COMENTARIOS

En relación con los contenidos mismos del libro surgen algunos comentarios que quisiera compartir en esta ocasión:

Re-plantear en la mesa del debate la problemática del suelo urbano y el manejo del territorio es un asunto central tanto en el país como en el conjunto de América Latina. El tema ha sido archivado y descuidado durante varios años. Y es hoy, más que nunca, un tema clave para anticipar el futuro de las ciudades, sus gentes y el medio ambiente, en una perspectiva de sustentabilidad.

Y ello porque se trata de un asunto -como el de la tierra- que relaciona fenómenos económico-sociales -y naturalmente políticos- con la problemática de la equidad, la calidad de la vida y el medio ambiente, en la múltiple

dimensión que va desde lo local hacia lo global y que nos implica a todos.

Más todavía, porque vivimos en una era en donde se ha generalizado la idea de que el mercado es el supremo regulador y distribuidor de bienes y riqueza. Ahí, la cuestión de la tierra urbana merece cuidadosa atención dado que se trata de un bien-mercancía de características muy especiales, distinto de otras mercancías, y que puede dar lugar a que se ahonden aún más: a) las diferencias sociales -vía acumulación y negocios inmobiliarios- y, b) la segregación urbana -vía diferenciales condiciones de acceso a vivienda, servicios y equipamientos- en distintas zonas de la ciudad.

Es un hecho reconocido el que para el caso de la tierra la preeminencia del mercado como regulador y asignador de usos del suelo y de la dinamización de los procesos de expansión de la ciudad provoca graves distorsiones cuando se trata de inducir una cierta racionalidad técnico-social al proceso de desarrollo de las ciudades. La planificación queda, de alguna manera, "desarmada", "atrapada", con reducidas capacidades de intervención y, mas bien, se ve extremadamente sometida a las presiones de los agentes inmobiliarios.

La liberalización de las economías y las políticas de ajuste estructural puestas en boga en los países de la región han generado impactos serios en cuanto se refiere al ordenamiento y organización territorial y a la dotación y formas de gestión de vivienda, infraestructuras y servicios públicos.

Por una parte, los países -en su gran mayoría- han descuidado deliberadamente la planificación del territorio nacional, regional y local "liberándolo" de controles, con el argumento de que las actividades económicas -por la propia lógica del mercado-habrán de buscar las localizaciones adecuadas y harán buen uso de los recursos naturales; por su parte, se supone que la población también debería asentarse en aquellos lugares en donde por inercia de las ofertas de empleo le sea más acorde con sus necesidades y aspiraciones. **De otra parte**, la dotación de infraestructuras y equipamientos urbanos han seguido la lógica de la rentabilidad, con lo cual se han descuidado los criterios de dotación universal, privilegiando, en cambio, una lógica de quién paga es quien tiene derechos de acceso y uso.

Por otro lado, y mas todavía en la época actual y en ese contexto, el problema del suelo remite a la complejidad para definir los límites de lo urbano y lo rural que, además de todas las cuestiones técnicas, de hecho tienden a hacerse

confusos-difusos por el desarrollo de las telecomunicaciones y los sistemas de transportación rápida. Ahí, entonces, la dimensión nacional-regional-local de ocupación y uso del suelo requieren de una intervención estatal que regule el funcionamiento autónomo del mercado de tierras.

En términos gruesos, y a riesgo de generalizar, el resultado ya observable en la región, es el de un indiscriminado -y en muchos casos inconsulto- uso del territorio y de sus recursos, así como el de una profundización de las desigualdades de calidad de las infraestructuras y servicios en las ciudades y en el campo.

Estas concepciones, instaladas en nuestros países sin mayor beneficio de inventario -aún cuando en los países desarrollados que propugnan tales ideas los controles sobre el suelo son muy exigentes-, han generado una ausencia -un vacío- de políticas de manejo del territorio, de distribución territorial de la población, de desarrollo urbano y de gestión de las ciudades. Asistimos a una situación en la cual la tendencia de la política es la no-política, o la ausencia de ésta.

Es que en la lógica de economías liberalizadas, una intervención del aparato público en relación con el suelo y el funcionamiento mismo de las ciudades, sería contradictoria con principios vertebradores que giran en torno del mercado y de la propiedad.

Por todo ello, este libro es sugestivo. Lo es, básicamente porque se **atreve** a poner en discusión la problemática del suelo urbano sin dogmatismos ni recetas acabadas. Es por eso que los distintos trabajos que se presentan en este volumen plantean ejemplos, experiencias, conceptos e información que contribuyen a esclarecer el camino para enfrentar los retos e ir buscando, en las actuales condiciones de la realidad de nuestros países, la adecuada relación que impone la problemática del suelo en lo que es la definición entre el interés público-colectivo frente al interés privado individual, en una dimensión de conjunto para el desarrollo de nuestras ciudades y sus ámbitos regionales.

Muy buena manera de dar inicio con éste volumen a la Serie Gestión Urbana. Para todos será importante que esta colección tenga muchos éxitos.

Gracias.

CIUDADAGUA ANDINA II
"GESTION MUNICIPAL Y DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS
DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA REGION ANDINA"

Cuadro No.1

INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO LIGADOS AL AGUA Y
AL SANEAMIENTO EN LOS PAISES ANDINOS

PAISES DE LA SUBREGION ANDINA	VENEZUELA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	BOLIVIA
Aspectos naturales					
Superficie (miles de km2)	912	1140	284	1290	1100
Recursos hídricos renovables per cápita 1990 (1000 m3 al año)	43.4	33.6	29.1	1.8	41.0
Extracción anual de agua potable per cápita (m3) 1980-1990	390	180	560	290	180
Superficie forestal (% de la total) 87-90	35	49	41	54	51
Tasa anual de deforestación (%) 81-85	0.7	1.7	2.3	0.4	0.2
Perfil demográfico					
Población estimada (millones de habitantes)					
1960	7.5	15.9	4.4	9.9	3.4
1992	20.2	33.4	11.1	22.5	7.5
2000	23.6	37.8	13.1	26.3	9.0
Tasa anual de crecimiento demográfico (%)					
1960-1992	3.1	2.3	2.9	2.6	2.5
1992-2000	2.0	1.3	2.1	2.0	2.3
Población en pobreza absoluta (millones) 1992	6.3	14	6.2	7.2	4.5
Población en pobreza absoluta (%)	31	42	56	32	60
Población urbana en pobreza absoluta (%)	28	40	40	13	30
Población rural en pobreza absoluta (%)	58	45	65	75	86
Esperanza de vida al nacer (años) 1992	70.1	69.0	66.2	63.6	60.5
Servicios de agua potable y saneamiento					
Población con acceso a agua potable (%) 88-91					
Población con acceso a saneamiento (%) 88-91	90	93	54	56	52
Población rural con acceso a agua potable (%)	94	63	48	59	35
Población rural con acceso a saneamiento (%)	36	76	44	10	27
Población urbana con acceso a agua potable(%)	72	18	38	20	--
Población urbana con acceso a saneamiento (%)	--	100	63	77	77
Disparidad urbano-rural (agua potable)	97	84	56	77	--
Disparidad urbano-rural (saneamiento)	--	76	69	13	35
	74	21	68	26	--
Aumento de la urbanización					
Población urbana (% del total)					
1960	67	48	34	46	39
1992	91	71	58	71	52
2000	94	75	64	75	58
Tasa de crecimiento anual/población urbana(%)					

1960-1992	4.3	3.7	4.6	4.1	3.5
1992-2000	2.3	2.5	3.7	2.7	4.2
Porcentaje de población urbana en ciudades de más de un millón de habitantes (1990)	34	40	52	43	28
Población en la mayor ciudad (% de la población urbana) - 1990	16	21	28	43	28
Población en ciudades de más de 1 millón de habitantes (% de la población total) - 1990	31	28	29	30	14

**INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO LIGADOS AL AGUA Y
AL SANEAMIENTO EN LOS PAISES ANDINOS (cont.)**

PAISES DE LA SUBREGION ANDINA	VENEZUELA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	BOLIVIA
Aspectos económicos					
PNB total (miles de millones de US\$) 1991	55.1	42.1	11.1	22.9	4.9
Tasa de crecimiento anual PNB (%) 1980-1991	1.1	3.2	2.0	-0.4	0.5
Tasa media anual de inflación (1992)	28.3	29.1	50.3	73.5	10.2
PIB real per cápita PPA en US\$ (1991)	8120	5460	4140	3110	2170
Ingresos fiscales (% del PIB) 1991	19	12	18	8	10
Ingresos fiscales (% crecimiento anual) 80-91	0.2	1.6	3.0	-6.3	--
Gasto/administración central (% PIB) 1991	24	15	16	9	19
Deuda externa (miles de millones US\$) 1991	34.4	17.4	12.5	20.7	4.1
Deuda externa (% del PNB) 1991	65	44	115	44	85

FUENTE: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1994, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Elaboración: Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito, 1994

**CIUDAGUA ANDINA II
"GESTION MUNICIPAL Y DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS
DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA REGION ANDINA"**

Cuadro No.2

**LA DESCENTRALIZACION EN LA REGION ANDINA: NUEVAS LEYES
O CAMBIOS EN LA LEGISLACION EXISTENTE**

PAIS	NUEVAS LEYES O CAMBIOS EN LA LEGISLACION SOBRE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES
Venezuela	Primera elección popular de gobernadores y alcaldes (1989). Transferencias de las competencias y servicios a los estados y municipios (1991). Se presenta al parlamento una reforma a la constitución sobre estos aspectos. <De la Cruz, 1992> En el "Acuerdo Nacional para la Descentralización" (1993) se estableció un plazo para la transferencia de se servicios y competencias a cada entidad federal. Mediante la Ley de Descentralización, Delimitaciones y Transferencia, el gobierno entregó a los municipios servicios como el agua y la recolección de desechos. <Marcano E., 1994>.
Colombia	Elección popular de alcaldes, establecimiento de nuevas responsabilidades e incremento de los recursos a los municipios (Reforma municipal, 1986) <Velázquez 1991>. Reconocimiento constitucional de la participación (1991). Traspaso de los servicios de salud y educación a los municipios.
Ecuador	Posibilidad legal de descentralización: transferencia de atribuciones, facultades y obligaciones del gobierno central a otras entidades descentralizadas (Ley de Modernización del Estado y Reglamento de esa Ley, 1994)
Perú	Organización estatal descentralizada (Constitución 1979). Constitución de las regiones y elección de gobiernos regionales (1989) <Thedieck, 1994>
Bolivia	Elecciones de autoridades locales cada dos años. Autorización para que los municipios puedan recaudar impuestos y definir sus inversiones (Reforma Municipal, 1985) <Vargas, 1991>. Nuevas responsabilidades a los municipios. Municipalización del territorio nacional. Atribuciones a organizaciones sociales territoriales (Ley de participación popular, 1994)

FUENTE: 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.

Elaboración: M. Váscquez, Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito, Ecuador, Octubre, 1994

CIUDADAGUA ANDINA II
"GESTION MUNICIPAL Y DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS
DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA REGION ANDINA"

Cuadro No. 3

AGUA Y SANEAMIENTO EN LA REGION ANDINA:
ATRIBUCIONES LEGALES PARA LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS

PAIS	ATRIBUCIONES LEGALES PARA LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO
Venezuela	El Instituto Nacional de Obras Sanitarias-INOS, tiene atribuciones para actuar sobre los sistemas de acueductos y alcantarillados (1943) y en ciudades menores a 5000 habitantes (1962). En 1974 se busca su mayor autonomía, autofinanciamiento y eficiencia y se descentralizan sus actividades. En 1990 se establecen reformas adicionales buscando una gestión más ágil y eficiente. Los servicios se prestan a la manera de un "holding" de empresas regionales con una matriz en Caracas (Hidroven). Sin embargo el sistema centralizado experimenta actualmente una aguda crisis. Un caso de administración autónoma es el de la Dirección de Acueductos y Alcantarillados de la Zona Metropolitana (AAZM) de caracas y el Distrito Sucre. Redes menores de agua y cloacas han sido construidas por los gobiernos regionales o los municipios <Marcano E., 1993>
Colombia	En la reforma Municipal (1986) y el Estatuto de Descentralización (1987) el manejo del agua y el saneamiento fue entregado a los municipios <Velázquez, 1992>.La Ley 142 (Julio, 1994) establece el régimen de los servicios públicos. El art. 5to.y 6to. establecen la competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios. El art. 39 establece formas alternativas de gestión de los servicios: con-cesión, administración de acciones, transferencia, etc. <Rep. de Colombia, Diario Ofi-cial, Julio 1994>
Ecuador	La ley de Régimen Municipal (actualizada en Julio, 1987) establece la responsa-bilidad de los municipios en la provisión de los servicios de agua y saneamiento. La ley autoriza a los municipios a dotarlos por administración directa, mediante la creación de empresas municipales o como socios en su producción y distribución <Vásconez, 1989>. La Ley de Modernización autoriza a los gobiernos regionales, seccionales o municipales, la privatización o la delegación al sector privado, de la gestión de los servicios mediante: concesión, licencia, permiso, convenio, etc.<Rep. del Ecuador,

	Registro Oficial, Marzo 1994>
Perú	La Ley General de Aguas o ley 17752 (1970) establece las prioridades para el uso del agua, señalando en primer lugar "el consumo de la población". Establece la necesidad de permiso estatal para utilizarla e incluye expresamente a los gobiernos locales en ese requisito, aunque exceptúa de esa obligación a los usos destinados a "satisfacer necesidades primarias". El servicio de agua era responsabilidad de SENAPA, empresa de carácter nacional, que podía acordar la constitución de empresas filiales departamentales. La ley 23853 daba a los municipios el control de los servicios de agua y alcantarillado (fue objetada por el gobierno central). Sin embargo, en 1990, el poder ejecutivo, mediante decretos legislativos (574 y 601), transfiere a los municipios las empresas filiales y las unidades operativas de SENAPA de sus respectivas jurisdicciones <Arnillas F., 1992>
Bolivia	El Gobierno Municipal, de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal, tiene la capacidad de implementación de la infraestructura básica y los servicios públicos y su reglamentación (incisos 3 y 4 del art.9). Las instalaciones para la prestación de los servicios de agua y alcantarillado, según la ley, son "bienes afectados al servicio público", prestación que puede realizarse a través de empresas municipales o por medio de concesiones <Vargas H., et al, 1992>

FUENTES: Citadas

Elaboración: M. Vásquez, Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito, Ecuador, 1994.