

Construyendo la participación popular y una nueva cultura del agua en Venezuela

MIGUEL LACABANA
CECILIA CARIOLA

pp. 111-133

Resumen

Se aprecia cada vez con mayor intensidad un alejamiento de los postulados prevalecientes en los años noventa sobre la necesidad de más mercado y menos Estado para rescatar la importancia tanto del Estado como de las comunidades en la solución de los problemas de acceso al servicio de agua potable y saneamiento, aún cuando las realidades nacionales y locales difieran fuertemente unas de otras. En Venezuela la institucionalización del agua como un bien de dominio público y la participación comunitaria como la forma más adecuada de mejorar el acceso a estos servicios ha dado resultados positivos: las metas del milenio se han alcanzado con una anticipación de 10 años.

Palabras clave

Participación / Cultura del agua / Venezuela

Abstract

It is increasingly evident that an estrangement from the postulates prevailing during the nineties in regard to the need of more market and less state is taking place in order to rescue the importance of the state as well as the communities in solving the problems of access to drinkable water and sanitation services, regardless the fact that local and national realities are strongly different. In Venezuela, the institutionalization of water as a public asset and of community participation as the most suitable way to improve the access to those services have yielded positive outcomes: the millennium goals have been reached ten years earlier than planned.

Key words

Participation / Water culture / Venezuela

Introducción

Desde hace más de treinta años se asiste a una sistemática reflexión mundial sobre el agua y, especialmente, sobre políticas de agua. Un punto de partida puede ubicarse en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, realizada en Mar del Plata, Argentina en 1977, donde se acordó seguir las recomendaciones de Hábitat, Vancouver 1976, para que los países trataran de lograr para 1990 una provisión de servicios de agua y saneamiento adecuados. Diversas conferencias, foros y debates internacionales se han sucedido en estos años y se han propuesto diversas acciones al respecto hasta llegar al año 2000, cuando en el contexto de la Cumbre de Naciones Unidas, 187 jefes de Estado y de gobierno acordaron las Metas de Desarrollo del Milenio y con un horizonte al 2015 se planteó contribuir a la reducción de la pobreza y sus principales manifestaciones. Se aspira a reducir a la mitad el número de personas que no tienen acceso a agua potable para entonces. Asimismo, en una decisión tomada en la Cumbre de Johannesburgo de 2002 se acordó reducir a la mitad la población que carece de saneamiento adecuado para el 2015. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU considera el agua un derecho humano indisolublemente asociado al más alto nivel posible de salud, tanto como a una vivienda y una alimentación adecuadas (ONU, 2002).

Si se toman en cuenta los resultados obtenidos en las últimas décadas, el conjunto de declaraciones, objetivos y metas sobre el agua y la provisión del servicio de agua potable, muy loables para el bien de la humanidad, no han pasado de ser simples enunciados pues paralelamente se han venido gestando iniciativas de los organismos financieros multilaterales que han tratado de imponer la idea del *agua como un bien económico*. El Banco Mundial ha impulsado esta concepción y ha promovido políticas de participación privada en la provisión del servicio como condición para otorgar préstamos a los países en desarrollo. Cuando la privatización abierta no ha sido posible se ha impulsado la participación privada bajo una estrategia de relación público-privada conocida como Public-Private Partnership, donde la asociación de empresas transnacionales de agua con gobiernos locales y/o nacionales conlleva asimetrías tan grandes que lo habitual es la pérdida de control sobre el recurso y la provisión del servicio, una mayor inequidad en el acceso y costos superiores para los usuarios; en algunos casos, ha dado lugar a grandes conflictos que obligan al Estado a terminar la relación con las empresas transnacionales y retomar el control del servicio. Otro aspecto que tiene efectos negativos sobre el derecho humano al agua son los tratados internacionales de inversiones y servicios, especialmente los de la Organización Mundial de Comercio (OMC), pues la privatización, desregulación y libre comercio son incompatibles con metas de acceso de los más pobres al agua y con la conservación del recurso y la sustentabilidad ambiental.

Frente a estos planteamientos se ha generado un movimiento mundial de defensa del agua como derecho humano fundamental que se expresó en los foros alternativos mundiales del agua realizados en Florencia 2003 y en Ginebra 2005, en el Manifiesto del Agua (Petrella, 2002), en la Nueva Cultura del Agua (Martínez Gil, 1997; Arrojo, 1999; Euwater, 2005) y en una gran producción intelectual y científica sobre esta opción de vida. También algunos países han resuelto mantener en manos del Estado la provisión de agua. Holanda decidió en 1999 mantener el servicio público de agua; en Bolivia la fuerza del movimiento contra la privatización del agua en Cochabamba devolvió el control al ámbito público y comunitario; la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999 estableció el agua como un bien de dominio público; en Uruguay el plebiscito de 2004 prohibió la privatización de los servicios de agua y saneamiento.

Las llamadas Metas del Milenio se inscriben en este marco mundial de discusión sobre el agua. A pesar del consenso obtenido en su momento y de sus objetivos y metas para combatir la pobreza no están exentas de críticas, que van desde el énfasis sólo en los indicadores y su valor (Satterthwaite, 2003), pasando porque tales indicadores fueron desarrollados por expertos internacionales que provienen de países de altos ingresos hasta la referencia explícita a la necesidad de la asociación público-privada, que llevan a pensar en una alta influencia de las concepciones basadas en el agua como bien económico. Aún así, las Metas permiten establecer un nivel comparativo internacional y una evaluación del avance en la posible mejora de las condiciones de vida de la población.

Las Metas del Milenio son evaluadas en el transcurso del año 2005 por Naciones Unidas con la finalidad de ver los logros e introducir, cuando sea el caso, correctivos a los lineamientos y políticas acordados para cumplirlas. En este contexto, el caso de Venezuela resulta de sumo interés dado que las metas de acceso al agua potable programadas para el año 2015 ya se han alcanzado en el 2005. ¿Cuáles son las concepciones, las regulaciones, los programas y las acciones que han permitido avanzar sistemáticamente en la mejora de la provisión del servicio de agua en Venezuela más allá de las limitaciones que aún perduran?

Este artículo trata sobre estas interrogantes resaltando los cambios que están ocurriendo en el Sistema de Agua Potable y Saneamiento (SAPS) de la Región Metropolitana de Caracas. Las investigaciones¹ que respaldan los resultados presentes se han concentrado en los Valles del Tuy Medio (VTM) y, por lo tanto, corresponden al funcionamiento de la empresa de agua y saneamiento de la Región Capital, Hidrocapital, particularmente al Sistema Losada-Ocumarito, que comprende este segmento de la interfaz periurbana.

¹ «Service Provision Governance in the Peri-urban Interface of Metropolitan Areas: Caracas and the Tuy Valleys Case». Cendes-DPU/UCL. 2003-2004 (Cariola y Lacabana, 2003, Lacabana, 2003, Lacabana, Cariola y Carrodeguas, 2004) y «Globalización y metropolización: impactos territoriales en la interfaz periurbana de Caracas» Cendes-Fonacit 2002-2004 (Lacabana y Cariola, 2004).

A partir de esta experiencia en marcha y de las dificultades para implementarla se desprenden importantes lecciones para propuestas alternativas de políticas y gestión pública en el marco de un régimen² de agua participativo que supera los postulados de más mercado y menos Estado y pone el acento en la participación comunitaria y una nueva relación con el Estado para la solución de los problemas. En este sentido, más allá de las restricciones y dificultades de los procesos de cambio en marcha, los resultados indican en la práctica que es posible alcanzar los objetivos planteados por las Metas del Milenio y en definitiva contribuir a mejorar la calidad de vida de la población.

En la primera parte de este artículo se aborda el análisis del marco regulatorio y los actores del SAPS en los VTM. En la segunda, se enfatiza en la participación popular y, finalmente, se reflexiona sobre las lecciones de la experiencia de las Mesas Técnicas de Agua (MTA) como instrumentos fundamentales de participación en la actualidad.

El Sistema de Agua Potable y Saneamiento (SAPS): marco regulatorio, procesos de cambio y actores fundamentales

Para comprender el funcionamiento del SAPS es necesario hacer referencia a su nuevo marco regulatorio, el cual es reciente y tiene su base legal en la Constitución de 1999 (CRBV) en primer lugar y, en segundo lugar, en la Ley Orgánica para el Servicio de Agua Potable y Saneamiento (Lopsaps) de 2001. El nuevo modelo institucional que se aprueba implica un cambio fundamental en la visión y gestión del servicio del agua donde la presencia del Estado en algunas fases del servicio y la participación comunitaria son elementos sustanciales.

Marco regulatorio

En lo que se refiere a nuestro objeto de estudio es necesario señalar al menos tres aspectos que consagra la Constitución de 1999. Primero, la democracia participativa y protagónica (Preámbulo, Art. 70 y Art. 182); segundo, la protección del ambiente y el desarrollo sustentable como políticas de Estado (Art. 127 y Art. 128) y, tercero, un principio largamente debatido y objeto de controversias: la propiedad del recurso agua. El Art. 304 establece que «Todas las aguas son *bienes de dominio público* de la Nación, insustituibles para la vida y el desarrollo. La ley establecerá las disposiciones necesarias a fin de garantizar su protección, aprovechamiento y recuperación, respetando las fases del ciclo hidrológico y los criterios de ordenación del territorio».

Por su parte, la Lopsaps vino a establecer un marco regulatorio coherente, estable y permanente dado que «Entre 1991 y 1999 se generaron más de 100 instrumentos que

² Se utiliza régimen en el sentido de «governance» en inglés.

regulaban el sector y había un desorden en relación con las competencias de los niveles municipal, estatal y central. Es decir, que la implantación de una institución improvisada llevó entre 1991 y 1999 a que se generara una crisis endémica, permanente en el sector agua, una crisis de organización» (Hitcher, 2002:9).³ Además, en relación directa con los objetivos del proyecto los artículos 75, 76 y 77 de esta Ley establecen la posibilidad de constituir un tipo de organización denominada Mesa Técnica de Agua que contribuye a la participación popular en el SAPS y, de hecho, se ha transformado en un mecanismo fundamental para la organización de las comunidades, para la política de provisión del servicio y para la organización de la empresa proveedora.

También es importante señalar que dentro del conjunto de preceptos sobre democracia participativa y federalismo establecidos en la Constitución de 1999 son muy importantes aquellos que se asocian directamente a la nueva institucionalidad local y a la participación comunitaria. El Art. 182 de la CRBV y el Art. 26 de la Ley Orgánica de Planificación (LOP) establecen que los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) son la instancia encargada de promover la participación popular en los procesos de planificación participativa a ser desarrollados en los municipios (MPD, 2002). Con este fin, la Ley de los CLPP de junio del 2002 establece las disposiciones y bases para su organización y funcionamiento. Sus objetivos fundamentales son lograr la integración de las comunidades organizadas y grupos vecinales mediante la participación y el protagonismo dentro de una política general de Estado de descentralización y desconcentración de competencias y recursos de acuerdo con lo establecido en la Constitución (MPD, 2002).

En los Lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 y en diversas leyes y normativas, entre ellas: la Ley Orgánica de Régimen Municipal resalta como eje fundamental de la acción social del Estado venezolano la promoción de la participación de la sociedad civil en la gestión pública y el fomento de la corresponsabilidad ciudadana, en el entendido de la responsabilidad tanto de las instituciones públicas como de la sociedad en torno al cumplimiento de deberes y reivindicación de derechos. Lo cual supone no sólo fomentar la eficiencia de la gestión pública sino incrementar el poder de los ciudadanos.

En el documento de las «Líneas generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007» en el punto referido al Equilibrio Social y al apartado *Vivienda y ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado*, uno de los objetivos contemplados es «Dotar a la población venezolana de los servicios de agua potable y saneamiento

³ En Venezuela el agua es un problema fundamentalmente urbano. De hecho, es uno de los pocos países que tiene una ley de prestación del servicio de agua potable (Lopsaps) sin tener una ley general de aguas. Esta ley se está discutiendo actualmente e incluye una visión de gestión integral de cuencas y una sensibilización del problema ecológico derivado de las catástrofes naturales producidas desde diciembre de 1999. Al respecto señalamos que hasta ahora parecía prevalecer una preocupación más por lo urbano que por lo ecológico.

logrando el cumplimiento de calidad de servicio, cobertura y sustentabilidad». De manera complementaria en este mismo documento, pero en el punto referido a la necesidad *Fortalecer la participación social y generar poder ciudadano, en espacios públicos de decisión*, se expresa claramente que «... el ciudadano tiene derecho a participar en la formulación, la ejecución y el control de las políticas públicas...» (MPD, 2000:106); ello en el entendido de una democracia participativa donde se promueven las organizaciones de base, se incentiva la contraloría social y se fomenta el sentido de la corresponsabilidad.

En referencia a políticas regionales, de acuerdo con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su Art. 164, los estados tienen entre otras cosas, como competencia exclusiva «la creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales». Ello da cuenta de la apertura en lo que a procesos de transferencia de servicios como el de agua potable refiere el nuevo orden constitucional. Más específicamente en el ámbito municipal y otorgando importancia significativa a la promoción de la participación, el Municipio tiene entre sus competencias el «servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas...» (Art. 178).

Esto último refleja cómo el actual marco jurídico venezolano, en todos sus niveles jerárquicos, persigue la promoción e incorporación de las comunidades en asuntos de interés público. Y es allí donde cobra importancia el servicio de agua potable, por ser un bien de dominio público y por estar contemplado en el ámbito municipal como un aspecto de su exclusiva competencia, el cual debe gestionarse con la incorporación progresiva de las comunidades y grupos organizados. Además, la Constitución establece que la ley promoverá «La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas» (Art. 184)

Esta nueva institucionalidad local y las formas de participación comunitaria, así como las nuevas políticas públicas tienen un fuerte referente territorial e incentivan la corresponsabilidad, el control social por parte de las comunidades y la transparencia en la rendición de cuentas. En este sentido, se aspira a superar la dicotomía más mercado menos Estado que se intentó imponer en la década de los noventa, bajo la denominación de gobernabilidad para entrar en el campo de lo que llamamos régimen participativo del agua, donde el peso de las comunidades y del Estado es fundamental. En ello juega un papel importante el reescalamiento del Estado entendido, en este caso, como una reforma que apunta hacia un Estado fuerte y democrático, donde su papel no es sólo imponer correctivos al mercado sino impulsar el desarrollo nacional y el concepto de democracia participativa otorga un papel protagónico a la integración social de los sectores populares (Cariola y Lacabana, 2005a).

Los cambios recientes del SAPS en la RMC, como consecuencia de la puesta en marcha del nuevo marco regulatorio, pueden visualizarse en tres grandes procesos:

- El primero tiene que ver con una nueva visión de la empresa hidrológica de la RMC, Hidrocapital, que *amplió el servicio con un criterio de equidad* incorporando y/o mejorando el abastecimiento en los sectores populares en una política de racionamiento programado debido a la sequía imperante y la disminución del nivel de los embalses.
- El segundo se refiere a la *incorporación de la participación comunitaria en la gestión del servicio y el desarrollo de una nueva cultura del agua*. En este sentido Hidrocapital llevó a cabo un cambio organizacional que implicó el desarrollo de un proceso educativo permanente y masivo para generar conciencia sobre el uso del agua potable y la creación de una Gerencia Comunitaria⁴ encargada de implementar las Mesas Técnicas de Agua como principal mecanismo de participación comunitaria que, en algunos casos, ha trascendido el problema del agua para abarcar otras reivindicaciones de la comunidad. Una nueva cultura del agua en Venezuela se refiere a la participación comunitaria en la provisión y acceso al servicio, pero también a la racionalización de su uso y preservación, a la visión integrada de cuencas y de su ciclo completo, así como derechos humano y social.
- El tercer proceso es *la transferencia del servicio* de provisión de agua y saneamiento a los municipios. A diferencia de los dos primeros, que son procesos en marcha, la transferencia debe comenzar en el año 2007 de acuerdo con lo establecido en la Lopsaps. El régimen elegido para esta transferencia es el de concesiones, en el cual pueden participar directamente los municipios, el sector privado o las comunidades en forma independiente o asociada.

En el caso de la RMC y los VTM la nueva gestión del SAPS con la ampliación de la participación comunitaria de los sectores populares asociada a la construcción de ciudadanía, el empoderamiento de sus comunidades a través de la experiencia en el manejo del servicio del agua y la nueva relación entre técnicos y habitantes, y la puesta en marcha de mecanismos para la toma de decisiones estratégicas democráticas le dan un significado especial dentro de la nueva cultura del agua que se está tratando de construir desde diversas organizaciones y en diversas partes del mundo.

Los esfuerzos colectivos han sido históricamente importantes en la reivindicación y gestión del servicio de agua potable y en la coyuntura actual cobran una relevancia especial en el marco de la nueva política para la provisión de este servicio que hace de la

⁴ La Gerencia Comunitaria se transformó posteriormente en Coordinaciones Comunitarias descentralizadas en cada subsistema que compone el SAPS de la RMC.

participación comunitaria un eje fundamental de la relación entre la empresa hidrológica y la población. Por ello, se enfatizan las potencialidades de las nuevas políticas de agua en el desarrollo de obligaciones y el rescate de los derechos de los consumidores de los sectores populares como una forma de construcción de ciudadanía y en la puesta en marcha de un régimen de agua participativo. Este régimen busca equilibrar el predominio del mercado en la organización y toma de decisiones del SAPS a favor de la sociedad superando de esta forma el sesgo privatizador implícito en los regímenes propuestos por los organismos internacionales y los inconvenientes presentados en muchos de los casos en que esa privatización se puso en marcha (Budds and McGranahan, 2003; Castro, 2004).

En este orden de ideas, existen posiciones divergentes respecto a un supuesto vacío dentro del actual marco regulatorio venezolano, que se refiere a las consecuencias de la participación del sector privado cuando se produzca la transferencia del servicio a los municipios según establece la Lopsaps. Esta situación debe analizarse a la luz de los compromisos internacionales firmados por Venezuela, que llevarían a una apertura total del SAPS al sector privado.⁵

Es evidente que el nuevo marco regulatorio del SAPS en Venezuela contiene en sí mismo un conjunto de potencialidades para contribuir con el objetivo de mejorar el acceso y la participación de los sectores pobres al servicio. La puesta en práctica de los postulados del nuevo marco regulatorio ha permitido mejorar el acceso y la participación, pero también evidencia múltiples restricciones asociadas tanto a la persistencia de pautas derivadas de anteriores esquemas regulatorios y de formas clientelares para resolver el acceso al servicio, como a las limitaciones en la implementación de los nuevos postulados para el manejo del SAPS.

Actores, organizaciones y relaciones

El análisis del conjunto de actores y organizaciones que participa en las diferentes fases del servicio de provisión de agua potable y saneamiento, así como de sus prácticas formales e informales y las relaciones de cooperación y conflicto que entre ellos se establecen debe partir de la premisa de que *Venezuela está inmersa en un proceso de cambios*. Estos han dado lugar a un fuerte conflicto sociopolítico que atraviesa todos los ámbitos de la sociedad venezolana y se refieren a las esferas social, política y económica del país en general y, obviamente, al SAPS en particular.⁶ En este último caso hay que resaltar el

⁵ Dos actores fundamentales en los procesos de cambio del SAPS antes y después del nuevo marco regulatorio expresan esas posiciones divergentes. Mientras Cristóbal Francisco (2005), presidente de Hidroven y viceministro del Agua, considera que no existe tal vacío legal; Santiago Arconada (2004:21), afirmó respecto a la participación del sector privado que «... lo peor que pudiera pasar es que fuéramos los emisarios más violentos del neoliberalismo y la privatización en el nombre de la participación comunitaria. Eso sería el colmo de la ironía».

⁶ Para un análisis del conflicto sociopolítico y la polarización ver López Maya, 2004.

dinamismo del proceso de cambios asociado a este servicio derivado, a su vez, de la implementación progresiva y extendida de los postulados previstos en el nuevo marco regulatorio, así como la puesta en marcha de nuevos organismos relacionados con el agua, nuevas opciones para el mejoramiento del servicio en los sectores pobres y nuevos actores dentro del SAPS.⁷

El actor institucional fundamental dentro del SAPS en la RMC y en los Valles del Tuy Medio es la empresa hidrológica *Hidrocapital*, que tiene a su cargo la extracción, producción, almacenamiento y distribución del agua potable, así como la disposición de las aguas servidas en este ámbito territorial.⁸

Hidrocapital es una empresa con alta calificación técnica, en permanente evolución y dedica un esfuerzo muy importante a la consolidación de *la nueva cultura organizacional* necesaria para cumplir con los objetivos planteados en la Lopsaps, especialmente las políticas de equidad en la provisión del servicio. Para ello la formación permanente de los técnicos, ingenieros y profesionales en sus áreas de conocimiento y, particularmente, en la nueva cultura organizacional con contenido social ha sido de gran importancia pues ha permitido a éstos relacionarse más adecuadamente con las comunidades y superar el «síndrome» del saber técnico frente a las comunidades pobres. En la práctica, este encuentro permite el respeto por los saberes de cada quien y contribuye a ordenar los acueductos informales y también la ocupación de los asentamientos de invasión para facilitar la provisión del servicio.

Estos elementos son importantes para mejorar el desempeño del SAPS en los VTM pues, como lo han demostrado los casos estudiados, existe un alto grado de precariedad y vulnerabilidad en la provisión del servicio. La situación es heterogénea en la distribución de agua dentro de los asentamientos estudiados en cuanto a redes y tomas (legales o ilegales y/o informales⁹), frecuencia del servicio, presión y calidad del agua. El saneamiento también es un grave problema ya que no existen cloacas en la mayor parte de los asentamientos.

⁷ Para tener una medida temporal hablamos de cambios ocurridos en el último año. De hecho, cada salida de campo depara sorpresas no en términos de un proceso continuo sino a «saltos» que, justamente, hablan de ese dinamismo.

⁸ Los Valles del Tuy Medio (VTM) son un segmento de la Interfaz Periurbana de Caracas que comprende seis municipios, con seis centros urbanos principales (las capitales municipales) de fuerte interacción funcional con Caracas. La superficie de los VTM está cercana a los 1700 km², con una población cercana a 600 mil habitantes, tiene la densidad más baja de la RMC (315 hab/km²). El crecimiento de la población ha sido muy rápido, a tal punto que la superficie urbanizada se duplicó en la década de los noventa. Es un área de concentración de pobreza donde a los viejos asentamientos populares se suman los nuevos construidos en terrenos invadidos. La mayor informalidad y precariedad del mercado de trabajo tiene consecuencias directas sobre la elevada incidencia de la pobreza en los hogares de los VTM. El 40 por ciento de ocupación se considera informal y los hogares en situación de pobreza alcanzan el 57 por ciento (26 por ciento en pobreza crítica) muy por encima del promedio de Caracas y de la RMC.

⁹ Diferenciamos ilegales e informales, pues estas últimas corresponden a tomas no legales, pero con el consentimiento y, a veces, ayuda de Hidrocapital.

Frente a estos problemas, las comunidades se organizan y se transforman en un actor fundamental para impulsar el proceso de cambios del SAPS en el contexto del nuevo marco regulatorio y la transformación de la empresa Hidrocapital.

Las responsabilidades periurbanas del SAPS están claramente definidas dentro de Hidrocapital.¹⁰ El Sistema Losada-Ocumarito tiene una gran responsabilidad dentro de todo el SAPS de la Región Metropolitana de Caracas, dado que en su ámbito geográfico se encuentran tomas de agua, embalses, plantas de tratamiento, tanques de almacenamiento, los tubos matrices que abastecen la ciudad además de la red que provee de agua potable a los Valles del Tuy Medio. Tiene un alto grado de independencia en la operación, pero depende política y financieramente de las directrices centrales de Hidrocapital. La articulación de la planificación y las políticas del SAPS tienen una gran relación con las responsabilidades, los procedimientos, el desarrollo profesional y técnico, y con la transmisión de conocimientos por la vía de la implementación de programas y proyectos para las comunidades pobres.

Si bien Hidrocapital es una empresa pública su relación jerárquica la subordina a Hidroven, el holding de las empresas hidrológicas regionales, y al Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARN) a través del recientemente creado Vice Ministerio del Agua. Ambas instituciones tienen importantes funciones de regulación y rectoría que según el nuevo esquema institucional derivado de la Lopsaps se continuarán reservando al Poder Nacional: las funciones de *rectoría del servicio*, es decir, la planificación, asistencia técnica y financiamiento del suministro y saneamiento a través de la nueva Oficina Nacional del Agua; de *regulación*, que incluye cumplimiento de la nueva ley, sistema tarifario, calidad del servicio, niveles de precios y arbitraje de conflictos, encargado a la Superintendencia Nacional de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento y, finalmente, el *manejo de los grandes Sistemas de Producción y Potabilización de Agua* que, por razones de interés nacional, sean considerados estratégicos (Sistema TUY, entre otros), para lo cual se constituirá la Empresa de Gestión Nacional de Agua Potable.

Otros actores institucionales nacionales que participan activamente en el SAPS son el Ministerio de Infraestructura (Minfra), a través de la construcción de grandes obras de infraestructura para el SAPS y el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS) en el control sanitario. Los actores institucionales regionales y locales más importantes son la Gobernación del estado Miranda, que incluye los VTM en su territorio y los municipios correspondientes, a través de los cuales opera el esquema de la nueva institucionalidad local.

¹⁰ El SAPS de la RMC está dividido en seis subsistemas que corresponden al Sistema Metropolitano (ciudad de Caracas) y a los cuatro segmentos que integran la Interfaz Periurbana de Caracas, donde el Sistema Losada-Ocumarito corresponde a los Valles del Tuy Medio. El sexto es el de Barlovento, que está fuera del dominio geográfico de la RMC.

En el ámbito privado actúa un conjunto de actores y agentes económicos directamente o indirectamente ligado al SAPS, que va desde organismos financieros multilaterales, grandes empresas privadas nacionales y transnacionales hasta pequeñas empresas y empresarios individuales.¹¹ Si bien la mayor parte de estos actores pertenece al ámbito formal también pueden encontrarse algunos que operan informalmente. En consonancia, con lo establecido por la nueva CRBV y las leyes respectivas se ha consolidado dentro del SAPS un sector de economía social con la creación de microempresas y cooperativas transformadas en nuevos actores con importantes funciones.

En el ámbito comunitario las principales organizaciones del SAPS son las Mesas Técnicas de Agua y los Consejos Comunitarios de Agua, pero también tienen importancia las asociaciones de vecinos, diversas asociaciones civiles y las nuevas organizaciones comunitarias de base que operan en el marco de la nueva institucionalidad local: consejos comunales de planificación; comités de tierras urbanas, comités de salud, organizaciones culturales y deportivas, así como otras formas de organización ligadas a las políticas sociales no institucionalizadas llamadas misiones.

La importancia que Hidrocapital tiene como proveedor es fundamental para entender el esquema de provisión del servicio en los VTM. Se estima que directamente a través de tuberías (conexiones formales e informales) o indirectamente por medio de las tomas utilizadas por los camiones cisternas formales e informales más del 90 por ciento del agua proviene de Hidrocapital. Si bien a partir de esta situación el esquema de abastecimiento de agua en los VTM es relativamente sencillo, las relaciones que se establecen entre los distintos actores y organizaciones en cada una de las etapas del SAPS son de un alto grado de complejidad, pues se están construyendo paralelamente a la aplicación del nuevo marco regulatorio.

En el proceso de funcionamiento del SAPS se generan *tensiones de diverso tipo entre la emergencia de lo nuevo y la permanencia de lo viejo* y éstas pueden visualizarse claramente en el proceso de participación popular y construcción de ciudadanía que viene gestándose alrededor de las Mesas Técnicas de Agua.

Participación popular en torno al agua¹²

En los territorios sociales de la pobreza el agua no es un problema individual sino principalmente colectivo. Por un lado, el agua está en el centro de las estrategias de supervivencia

¹¹ Los organismos multilaterales aún tienen algunas operaciones de financiamiento dentro del SAPS, las grandes empresas operan fundamentalmente en las mayores obras públicas, mientras que las pequeñas trabajan en obras menores, en mantenimientos, en distribución de agua por camiones. Esta situación está cambiando porque las empresas hidrológicas privilegian la contratación de cooperativas y microempresas.

¹² Esta parte del artículo recoge los resultados contenidos en los informes de investigación de Cariola y Lacabana, 2003; y Lacabana y Cariola, 2004.

de los hogares pobres de la RMC y de la periferia y afecta directamente su calidad de vida. Por otro, el agua también está en el centro de las respuestas sociales de los sectores populares expresadas en nuevas formas de organización y participación popular que se vinculan a la institucionalidad vigente y en los efectos sobre el fortalecimiento de los tejidos sociales comunitarios.

El agua y las estrategias de supervivencia de los sectores pobres

La escasez de agua, la baja frecuencia del servicio, el mal funcionamiento de redes y conexiones informales, así como su falta de mantenimiento son factores determinantes de la vida cotidiana y presionan los escasos presupuestos familiares de los hogares pobres en la periferia.

En términos económicos, las familias deben asumir costos importantes para financiar las redes informales, equipos de bombeo, implementos para almacenar el agua e incluso pagarla a distribuidores privados.

En el tendido de redes informales los costos de las tuberías y otros materiales representan un gran sacrificio para los hogares, aún cuando se utilice mano de obra familiar y comunitaria en general. Costos que a veces aumentan debido a los problemas de falta de presión y baja frecuencia del servicio que obligan a los hogares a realizar gastos en pequeñas bombas caseras para subir el agua a las viviendas ubicadas en lugares altos y en tanques y/o pipotes para el almacenaje. Cuando las familias no están en capacidad de asumir el costo de las bombas opera la solidaridad vecinal a través del préstamo de estos equipos.

En los casos extremos de aquellos sectores sin servicio de agua, donde además no hay abastecimiento permanente o suficiente a través de cisternas públicas, las familias compran agua de las cisternas privadas cuyo costo representa un enorme peso dentro del presupuesto familiar.¹³ Otra modalidad es la compra de agua potable a vecinos que disponen de servicio público, con un costo similar o incluso superior al anterior. Esta opera a través de mangueras que van desde las casas de un sector con servicio a las de otro sin servicio y se cobra por hora, independientemente del volumen de agua transferido.

Frente a estos significativos costos, el pago del servicio de agua no incide en los presupuestos familiares, ya que en la mayor parte de los asentamientos pobres la empresa no cobra y en aquellos que sí tienen un servicio regular opera una tarifa social de bajo monto (equivalente a menos de US \$1 mensual) que generalmente las familias no cancelan. Tras esta conducta existe una concepción generalizada de *gratuidad de los servicios*

¹³ Según las entrevistas realizadas, en los asentamientos donde no hay servicio de agua, las familias gastan mensualmente un estimado de 15 veces la tarifa social del servicio de agua potable, de dudosa calidad, comprada en pipotes a los cisterneros privados.

públicos, cuestión que se ha convertido en tema de debate en las comunidades. Paradójicamente, y dado que la calidad del agua no siempre es buena, muchas familias compran botellones de agua potable, cuyo costo excede con creces la tarifa social del servicio.¹⁴

En términos de la vida cotidiana puede afirmarse que en los barrios pobres el agua es un elemento principal para la organización doméstica. De acuerdo con estudios anteriores constatamos que la vida cotidiana se organizaba según el agua, dado que el servicio no era previsible y, por lo general, se daba en horario nocturno, lo que obligaba a las familias a estar permanentemente pendientes de su llegada y sacrificar horas de descanso para almacenarla cuando venía de madrugada (Cariola *et al.*, 1992). En la actualidad hay un elemento diferente que es el racionamiento programado del servicio: la gente sabe cuándo y en qué horario la tendrá y organiza su vida cotidiana para almacenarla y utilizarla.

Para muchos hogares, la regulación del servicio con un horario conocido permite organizar la vida cotidiana sin mayor complicación y no hay una percepción negativa de la situación. Sin embargo, la *organización de la vida cotidiana en torno al agua* se diferencia entre los diversos sectores al interior de cada asentamiento. Es más compleja en los hogares ubicados en áreas más altas o alejadas, donde el servicio tiene más deficiencias, está sujeto a un mayor racionamiento y se da en horario nocturno. En estos sectores se dedica mucho tiempo para llevar el agua hasta cada vivienda y almacenarla y se requiere una compleja organización, no solamente de la familia sino también de los vecinos más inmediatos. La cotidianidad del agua recae simultáneamente en una compleja red de relaciones de solidaridad, que ayuda a obtenerla en la vivienda, y de actitudes individualistas limitantes que pueden desembocar en conflictos intervecinales por su distribución.

Por lo regular estas actividades cotidianas ligadas a la obtención domiciliar y al almacenaje de agua recaen *en las mujeres*, aunque también los hombres participan en el manejo de las bombas y en el acarreo. En los casos en que las viviendas están alejadas y no les llega el servicio, las familias deben cargarla desde los puntos de abastecimiento y son los hombres quienes realizan el esfuerzo físico principal. Sin embargo, son las mujeres quienes hacen la mayor parte de las tareas y dedican una gran parte de su tiempo a la limpieza y llenado de los pipotes donde se almacena el agua. Un aspecto en el cual la diferencia de roles es muy marcada es en el momento de la instalación del servicio, dado que son los hombres los que realizan las tareas de construcción y mantenimiento. En tanto, que son las mujeres quienes asumen la responsabilidad de participar en las organizaciones comunitarias ligadas a la gestión del agua, ya que son las que están permanentemente en el hogar y en la comunidad.

¹⁴ Mientras la tarifa social equivale a menos de US\$1 al mes, el precio de una botella de agua de 5 litros supera este costo.

Más allá de los esfuerzos que las familias pobres de la periferia despliegan para solucionar sus necesidades de agua y saneamiento, el funcionamiento de estos servicios es aún deficiente y conlleva importantes costos en términos de salud y de contaminación ambiental. Estos costos se asocian principalmente a la mala calidad del agua debido al paso por diferentes tipos de tuberías informales e inadecuado manejo del almacenamiento y a la falta o deficiencias en los sistemas de saneamiento.

La escasez de agua ha llevado a algunos habitantes de asentamientos pobres de los Valles del Tuy Medio a desarrollar cierto aprendizaje que se manifiesta en el uso y aprovechamiento del agua. Hay quienes reciclan el agua del aseo personal y lavado de ropa para usarla en los sanitarios o bien para regar cultivos caseros y matas. Otros tienen especial cuidado en no desperdiciar el agua que con tanta dificultad les llega, evitando que se derrame al llenar pipotes, reparando los tubos rotos. Estas actitudes dan cuenta de la emergencia de una cultura de mantenimiento y cuidado del agua que constituye una de las funciones más importantes que las nuevas organizaciones comunitarias en torno al agua intentan desarrollar. En este sentido, en el nivel colectivo, estas nuevas organizaciones pueden llegar a mejorar cualitativamente la provisión del servicio, así como avanzar en la dimensión cultural de su manejo y cuidado.

El agua como problema colectivo: las organizaciones comunitarias

El agua se percibe como un problema colectivo mientras no exista alguna forma, aunque provisoria e informal, que asegure algún nivel del servicio. La comunidad se organiza en torno a ciertas estructuras que canalizan su participación. La forma que asume este proceso, la relación que la organización establece con la comunidad, así como la que se establece con las instituciones públicas son determinantes para la obtención de los servicios y los desarrollos urbano y social de cada asentamiento.

Las organizaciones tradicionales

En el momento inicial de la invasión de los terrenos, la comunidad se organiza para enfrentar la urgencia de la falta de agua y asegurar un servicio provisional: desde conseguir camiones cisternas públicos hasta hacer conexiones ilegales y autoconstruir redes informales. Este proceso lo llevan adelante las organizaciones existentes en la comunidad, generalmente asociaciones civiles o de vecinos, que luego asumen la gestión del tendido de redes y provisión del servicio ante las instituciones competentes, junto con negociar la legalización del asentamiento y otros servicios básicos.

Por lo regular, la participación de la comunidad en este proceso es muy importante al comienzo, mientras existen riesgos de desalojo y aún no se cuenta con el servicio. En la medida en que el asentamiento se establece y se obtiene un servicio, aunque informal y

provisorio, la participación decae y el proceso se vuelve más individualizado. Opera la *cultura de la urgencia*, cuyo rasgo central es dejar de movilizarse colectivamente cuando la inmediatez del problema desaparece, aunque no esté formalizado el servicio ni resuelto en forma adecuada para asegurar una provisión permanente de agua.

Una restricción importante es la falta de *comunicación* entre la organización y la comunidad. Mientras los dirigentes se desalientan ante la falta de apoyo de los pobladores, la comunidad percibe que la organización no asume la representatividad frente a las instituciones ni tiene información acerca de las gestiones que adelanta pero, a la vez, la comunidad no respeta las más elementales normas que quieren introducir las organizaciones para ordenar el asentamiento.

Esta concepción de organización va acompañada de una percepción de la relación con las autoridades marcada por el asistencialismo estatal, por el desconocimiento y una fuerte *desconfianza en las instituciones* que no dan respuestas a las demandas de las comunidades. En consecuencia, la participación de la comunidad se percibe como presión ante las instituciones para que cumplan esas demandas y de seguimiento de los compromisos asumidos por ellas.

Frente a esa visión de organización y participación de la comunidad se está levantando otra que postula una *participación más responsable de la comunidad*, más descentralizada con una comunicación permanente entre los dirigentes y la comunidad. Una visión donde el trabajo *con* la comunidad reemplaza al trabajo *por* la comunidad en representación de ésta, el trabajo en equipo reemplaza a la concentración de funciones en uno o dos dirigentes y el trabajo comunitario se transforma en el eje que deja de lado los sectarismos políticos.

La relación con las instituciones se entiende bajo una perspectiva de mayor responsabilidad de la comunidad, donde ésta asume no solamente el derecho a exigir un servicio sino también una serie de obligaciones en su obtención y puesta en marcha. Surge una visión de corresponsabilidad entre comunidad e instituciones, que viene asociada a la emergencia de un nuevo liderazgo comunitario, representado por jóvenes dirigentes que impulsan nuevas organizaciones en la comunidad para que se dé una activa incorporación en función de solucionar ciertos problemas muy sentidos por los pobladores (la tenencia de la tierra, el empleo, la atención de la salud). Es un nuevo liderazgo que se abre paso entre las dirigencias tradicionales.

Las nuevas organizaciones: las Mesas Técnicas de Agua

Junto a las organizaciones tradicionales y a veces a partir de ellas, se están formando unas nuevas impulsadas como política institucional desde Hidrocapital. Se trata de las Mesas

Técnicas de Agua (MTA),¹⁵ organizaciones que sirven de enlace entre la institución y la comunidad, que están encargadas de convocar a las reuniones con los técnicos y de difundir la información que se vaya generando en el proceso y que canalizan la participación de la comunidad en forma permanente para obtener, mejorar y vigilar un servicio de agua y saneamiento de calidad para sus asentamientos, así como para moldear una cultura del agua que valore y cuide este recurso. Además, son un instrumento de desarrollo de responsabilidades, de conocimiento y reivindicación de derechos y de construcción de ciudadanía social.¹⁶

La relación con las instituciones, principalmente con Hidrocapital, está planteada desde una visión de corresponsabilidad e identidad con el servicio. Es decir, las comunidades no solamente demandan y son usuarias de un servicio sino que ayudan a construirlo y son parte de él. Es a través de las MTA que se establece la coordinación con todas las instituciones que de una u otra forma se relacionan con los proyectos de agua y saneamiento de las comunidades, principalmente con las alcaldías, que deben otorgar las variables urbanas, aprobar el financiamiento de proyectos a través de los fondos descentralizados y participar en el desarrollo socio-territorial de las comunidades. Las MTA y los Consejos Comunitarios de Agua, organizaciones que pertenecen a un mismo ciclo de suministro, constituyen instancias coordinadoras y un instrumento fundamental de los organismos participativos para la planificación en el ámbito local.

La participación de la comunidad a través de las Mesas Técnicas de Agua se plantea a lo largo de todo el proceso: desde levantar la información básica del asentamiento para realizar el diagnóstico conjunto con los técnicos y dar cuerpo al *proyecto* para el desarrollo de redes y obtención del servicio hasta supervisar en forma continua su funcionamiento, el estado de las redes y vigilar el uso adecuado del agua.¹⁷ El proyecto constituye un paso fundamental para la comunidad ya que da una visión de futuro concreto y permite organizar la participación para lograrlo. Además, las MTA se encargan de cogestionar el financiamiento de los proyectos ante diversas instituciones y de regularizar el pago del agua, como una responsabilidad que la comunidad debe comprender y asumir. En este

¹⁵ La propuesta organizativa de las Mesas Técnicas de Agua se remonta al período 1993-1996 durante el gobierno municipal de Aristóbulo Isturiz. Ver Arconada (1996).

¹⁶ Según las palabras de la Gerente de la Unidad de Gestión Comunitaria de Hierven: «Constituyen un mecanismo de coordinación entre los prestadores y la comunidad y tienen por objeto conocer la gestión de los servicios, opinar sobre las propuestas de inversión ante las diferentes autoridades, así como en la evaluación y supervisión de las obras, para lo cual, al constituirse legalmente como lo exige la ley (asociaciones), tendrán la función de representar a las comunidades y grupos de vecinales ante los prestadores de los servicios, así como divulgar la información sobre aspectos relativos a la prestación de los servicios y en particular sobre los derechos y obligaciones de los suscriptores, orientar la participación de la comunidad en el desarrollo y supervisión de la prestación de los servicios y proponer a los prestadores los planes y programas para convenios de pago, entre otras» (Espinoza, 2002:29).

¹⁷ La información que debe levantar cada comunidad incluye: el croquis de cada sector con la ubicación de las parcelas, la localización de la red existente con sus respectivas llaves de paso y un censo de la población.

proceso se crean relaciones entre las comunidades y las instituciones que dan cuenta no solamente de un cambio en la gestión del servicio, sino también en la cultura ciudadana: el desarrollo de valores propios de la ciudadanía —entre otros: la tolerancia, la tenacidad, la responsabilidad—, el aprendizaje de derechos y deberes, el encuentro de saberes técnico y popular. El proceso educativo en torno a los derechos y responsabilidades en el uso del servicio tiende al desarrollo de una cultura del agua que, también, forma parte de esa cultura ciudadana.

Se está afianzando una manera diferente de implementar una política de servicios, donde la comunidad tiene un papel protagónico y la articulación con los actores institucionales facilita la definición del proyecto, su puesta en marcha y el funcionamiento del servicio. «El agua fluye con la gente» y «Tú eres parte de la solución» son lemas que interpretan la propuesta de política institucional. Hay cambios en marcha: en las instituciones, Hidrocapital en particular, que se proyectan para incorporar a las comunidades organizadas; en la visión del trabajo comunitario con una perspectiva de desarrollo ciudadano y en la valoración que la comunidad tiene de los técnicos, basada en la relación de trabajo conjunto y en el compromiso institucional asumido por estos funcionarios para llevar a cabo los proyectos. Esta estrategia participativa ha contribuido en forma decisiva con las metas para ampliar el acceso de la población al agua potable¹⁸ y con la disminución de los conflictos ligados a la provisión del servicio.¹⁹

A través de la conformación de las Mesas Técnicas de Agua se busca democratizar el acceso al servicio, ya que se comparten responsabilidades entre las comunidades y la empresa hidrológica, en la obtención y mantenimiento del sistema de agua potable. Esta política de las MTA ha significado grandes avances en la provisión del servicio, sobre todo en asentamientos no controlados donde el acceso al servicio se produce de manera concertada entre la empresa y los ciudadanos y se asumen deberes al tiempo que son exigidos derechos. Esta política además se ve fortalecida o retroalimentada en otros espacios institucionales generados por la Coordinación Comunitaria como los Consejos Comunitarios del Agua²⁰ y los Consejos Nacionales del Agua, ambos concebidos como espacios alternativos de intercambio y difusión de experiencias exitosas vinculadas al trabajo de las MTA y a una nueva cultura en la preservación y racionamiento del agua. La tarea de

¹⁸ Como ejemplo de estos logros Venezuela cumplió antes del tiempo estipulado con una de las Metas del Milenio: la de reducir a la mitad la población que no tiene acceso al agua potable (RBV-PNUD, 2004).

¹⁹ En la última década las deficiencias del servicio de agua potable dieron lugar a múltiples conflictos caracterizados como «la guerra del agua», por lo general reprimidos violentamente. En el período actual esta conflictividad se ha reducido sustancialmente y ha desaparecido la represión policial.

²⁰ Los Consejos Comunitarios de Agua tienen diversos ámbitos de acción. Unos corresponden al subsistema del SAPS, la Región Metropolitana, la ciudad; mientras otros se reúnen en los ámbitos comunales integrados para resolver problemas de las comunidades como frecuencias y horarios de abastecimiento.

Hidrocapital, en este sentido, va incluso más allá de resolver o minimizar los problemas asociados con el suministro de agua, ya que se ha avanzado en el fortalecimiento del componente educativo en torno a su cuidado. Ello a través de una política educativa, dirigida primordialmente a niños de Educación Básica, donde se inculca la importancia del recurso para la vida y las exigencias que ello supone en el sentido de preservarlo para satisfacer las demandas y garantizarlo a las futuras generaciones.

Es decir, se entiende *la participación comunitaria no sólo como un mecanismo para hacer eficiente la gestión pública sino para decidir sobre las políticas y su puesta en marcha. La participación se entiende como una instancia de poder de las comunidades.*

Todos estos elementos permiten a los habitantes periurbanos tener una visión diferente de su propia realidad. La existencia de mecanismos de participación es conocida por las comunidades y surgen nuevas actitudes aun cuando en ciertas ocasiones y situaciones la resistencia al cambio resulta significativa y, por lo tanto, las acciones encaminadas a resolver sus necesidades continúan siendo las tradicionales. A pesar de ello, el conocimiento y la aceptación de la corresponsabilidad entre sectores gubernamental y social para el fomento y logro de reivindicaciones sociales brinda una nueva oportunidad en este sentido. Las comunidades comienzan a abandonar esquemas paternalistas, que giraban esencialmente en exigir respuestas al Estado sin comprometerse en asumir acciones en conjunto con éste. Una forma gráfica del significado de la visión de las comunidades como sujetos de derecho, del ejercicio de la ciudadanía no en términos individuales sino como ciudadanía social, es el lema «*comunidad que pide, comunidad que espera*» vs. «*comunidad que proyecta, comunidad que exige el cumplimiento de los compromisos asumidos por las instituciones*». En el caso del SAPS son las MTA las que aseguran esta forma de participación y compromiso.

Un aspecto que es necesario resaltar se refiere a la participación de la mujer en el proceso de cambios del SAPS. Son ellas las que constituyen en forma mayoritaria las Mesas Técnicas de Agua y llegan a representar alrededor del 75 por ciento de sus integrantes y dirigentes. El empoderamiento a través de su decidida y decisiva participación en la organización y puesta en marcha de las MTA ha contribuido con la emergencia de un *liderazgo femenino* en los sectores populares sobre el que descansa gran parte de los logros obtenidos. Esta emergencia femenina en particular y de los sectores populares en general ha permitido un cambio en la interpretación que de su propia realidad tienen los pobres periurbanos dando lugar a una actitud positiva frente a las nuevas formas de inclusión social y la esperanza que también mejoren las condiciones de vida y de ingresos. Si bien esta experiencia también incluye a los hombres de los sectores pobres que tienen importantes responsabilidades en los procesos de cambio, es notorio el liderazgo femenino dentro del SAPS.

Lecciones de la experiencia²¹

En los Valles del Tuy Medio, como en el resto de la RMC, la puesta en marcha de estas organizaciones ha sido un proceso muy complejo y difícil donde se superponen éxitos con fracasos en diversas experiencias comunitarias de las cuales se extraen enseñanzas para la construcción de una nueva cultura del agua y de un gobierno participativo. En este proceso se evidencian las principales fortalezas y limitaciones de la relación Estado-organizaciones sociales que deben ser consideradas para profundizar la participación en las políticas públicas.

En esta subregión de la periferia metropolitana está funcionando un número importante de MTA con el fin de definir junto a Hidrocapital los proyectos comunitarios de agua y saneamiento y llevarlos a la práctica. Algunas ya han logrado resultados positivos en términos de dotación del servicio, de la supervisión del uso del agua e incluso han ampliado su acción para considerar otros problemas comunitarios. En diversos casos las MTA han desarrollado una organización desagregada por sectores pequeños llamados condominios horizontales y formas de *comunicación* con la comunidad que permiten darle fluidez a la información y un carácter democrático a la toma de decisiones. Por otra parte, el trabajo conjunto de las Mesas Técnicas de Agua con los funcionarios de Hidrocapital, alcaldías y otras instituciones ha permitido el encuentro entre la «visión técnica» y la «visión popular» facilitando el respeto por los saberes de cada quien y ha contribuido a ordenar la ocupación de los asentamientos de invasión a partir del trazado del recorrido de las tuberías de agua.

En general, en los asentamientos donde las MTA funcionan regularmente se está avanzando en la formación de un servicio sustentable por medio de acciones que apuntan a crear una nueva cultura del agua y de identificación con el servicio: supervisar el estado de las redes de distribución, vigilar el uso adecuado del agua, regularizar el pago del servicio. En este proceso las comunidades están aprendiendo a reconocer sus propias capacidades para contribuir a la solución de sus problemas, están fortaleciendo los lazos socio-comunitarios mientras aprenden a resolver sus diferencias, están afianzando su identidad social y territorial en la medida en que avanza la participación y mejora la calidad de vida en el asentamiento y están conociendo sus derechos y deberes en el proceso de convertirse en ciudadanos.

Sin embargo, en algunas comunidades no se han constituido las MTA y en otras las organizaciones se han disuelto luego de un trabajo inicial que no produjo resultados positivos.²² La conformación de la Mesa Técnica de Agua pasa por vencer la *desconfianza* que

²¹ Esta parte del artículo retoma las reflexiones de Cariola y Lacabana (2005a y 2005b).

²² Para fines de 2003, según la información de la Coordinación Comunitaria del Sistema Losada-Ocumarito se habían constituido 216 Mesas Técnicas de Agua y estaban en funcionamiento 132 de ellas.

la gente tiene en las instituciones, producto de años de promesas no cumplidas. Desconfianza también en la propia capacidad de la incipiente organización para incorporar a la comunidad y canalizar su participación. Si no se vence la desconfianza inicial, el proceso no arranca. A su vez, para que se genere confianza y se mantenga la participación de la comunidad se necesitan resultados concretos traducidos en mejoras del servicio. En este sentido opera negativamente una serie de limitaciones asociadas a los principales actores en juego: las instituciones y las comunidades así como las relaciones entre ellos.

Desde las instituciones hay importantes factores que limitan decisivamente la actuación pública destacándose la escasez de recursos económicos en relación con la magnitud de las inversiones requeridas por este tipo de obras de infraestructura, y la escasez de personal capacitado para trabajar con las comunidades. Difícilmente se puede abarcar un universo amplio con recursos económicos limitados y escaso personal. También el cambio institucional para incorporar la participación comunitaria es lento y complejo. Junto con impulsar una mayor participación y organización de la comunidad, las instituciones aún siguen manteniendo relaciones con rasgos clientelares y burocráticos que privilegian acuerdos sin considerar a las organizaciones constituidas.

Desde las comunidades persisten fuertes *restricciones para una participación responsable y sostenida*. Entre ellas se destacan: la dificultad para superar la *cultura de la urgencia*, asociada a la aceptación de soluciones provisionales alejadas del concepto de servicio definitivo, y la dificultad para vencer las visiones individualistas que se anteponen al interés colectivo en diversos planos del desarrollo socio-territorial de los asentamientos populares. El pago del servicio también ha sido un obstáculo para la constitución de las MTA pues aún está presente la cultura de gratuidad del servicio público asociada a la concepción paternalista del Estado. Otra limitación importante es la permanencia de una forma de liderazgo que concentra poder y representación a nombre de la comunidad frente al cual emerge otro tipo de dirigencia que busca movilizar activa y conscientemente a la población. Este nuevo liderazgo, junto con la persistencia de rasgos burocráticos y clientelares en la actuación institucional, da cuenta de la existencia *de tensiones entre una relación vertical respecto a la participación comunitaria y una visión que postula la participación autónoma generada desde la propia comunidad*.²³

²³ Lander (2004:9-10) se refiere a este proceso en términos más generales señalando dos paradigmas sobre la relación Estado-procesos de organización popular: el que apunta hacia un modelo de control vertical social desde el Estado y el paradigma participativo y democrático. El primero, «... en el cual se profundiza la *colonización* de la sociedad por el Estado, con sus múltiples modalidades de *clientelismo*, *paternalismo* y *control vertical sobre las organizaciones de la sociedad*» versus el segundo, que plantea «el fortalecimiento de la más amplia diversidad de organizaciones sociales, políticas y productivas autónomas, de una red tupida de tejido social autosostenido, participativo y democrático con capacidad para establecer el control permanente sobre las instituciones públicas con pluralidad de organizaciones sociales, políticas y productivas autónomas».

Podemos concluir de estas experiencias de participación en la provisión del servicio que a pesar de todas sus limitaciones está en marcha un avance sustantivo en la creación de un nuevo concepto de organización y participación de la comunidad que revela la emergencia de un cambio cualitativo respecto al modelo tradicional: no se trata de pedir una respuesta al Estado ni de sustituir su responsabilidad sino de asumir concretamente una corresponsabilidad en la solución de los problemas sociales.²⁴ El refuerzo de la identidad comunitaria y el reconocimiento que las comunidades organizadas hacen de la propia capacidad autónoma para solucionar sus problemas así como el encuentro y aprendizaje que hacen los técnicos en estas comunidades contribuyen a construir una nueva red de relaciones entre el Estado y la comunidad (Peralta, 2004), a la vez que ayudan a recomponer el tejido social en los territorios populares.

En síntesis, una visión más amplia de los procesos de organización y participación ciudadana de tipo comunitario permite detectar la emergencia de una nueva institucionalidad que se está construyendo desde los procesos en marcha. Si bien existe un marco legal que define las características y orientación general de estos procesos, la práctica da cuenta de la persistencia de barreras culturales y de la falta de tejidos interinstitucionales que, a su vez, dificultan la implementación de esta nueva institucionalidad y reflejan las tensiones existentes en la relación entre las comunidades y el Estado. Sin embargo, en este proceso no sólo se van solucionando el problema de agua y saneamiento de las comunidades que se organizan sino que también se está construyendo una nueva cultura del agua que, por un lado, intercambia saberes científicos, técnicos y populares con resultados positivos tanto en soluciones prácticas como en nuevas visiones de una *ciencia con la gente*; y por otro lado, apunta a la preservación, al uso racional, a internalizar una visión integrada de la cuenca que contiene en sí misma no sólo elementos sociales sino ecológicos.

Referencias bibliográficas

- Arconada, S.** (1996). «La experiencia de Antímano. Reflexiones sobre algunos aspectos de la lucha por la constitución de los Gobiernos Parroquiales en el Municipio Libertador de la Ciudad de Caracas», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. II, n°4.
- Arrojo, P.** (1999). «La nueva cultura del agua ante el reto de un nuevo Plan Hidrológico Nacional». *Economistas*, núm. 80, pp. 441-452, marzo. Número extraordinario España en Balance. Colegio de Economistas de Madrid.
- Budds, Jessica** and **Gordon McGranahan** (2003). «Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America», *Environment & Urbanization* Vol. 15, N° 2, pp. 87-114, october.

²⁴ Respecto a este tema, Restrepo (2001:120) señala que «Para el campo popular, el referente de participación en las políticas públicas es el aprendizaje del ejercicio de gobierno: fortalecer las organizaciones, conocer las instituciones y el marco de regulación, apropiarse de los derechos y ensanchar los beneficios sociales de las inversiones estatales, pero, sobre todo, apropiarse del poder institucional, lo cual supone la construcción de actores sociales y políticos populares.

Cariola, Cecilia, coord. **L. Bethencourt, G. Darwich, B. Fernández, A.T. Gutiérrez y M. Lacabana** (1992). *Sobrevivir en la pobreza: el fin de una ilusión*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Cariola, Cecilia y Miguel Lacabana, coord. (2003). «WSS Practices and Living Conditions in the Peri-urban Caracas Metropolitan Region: the cases Bachaquero y Paso Real 2000 in the Valles del Tuy Medio. Development Planning Unit, University College London.

Cariola, Cecilia y Miguel Lacabana (2005a). «Los bordes de la esperanza: nuevas formas de participación popular y gobiernos locales en la periferia de Caracas», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. XI, n° 1.

Cariola, Cecilia y Miguel Lacabana (2005b). «Globalización y Metropolización. Tensiones, transiciones y cambios». Ponencia al Seminario Visión Plural. Cendes, febrero.

Castro, José Esteban (2004). «Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica». Ponencia al Seminario Internacional: «El Agua: ¿Bien Privado o Bien Común? Hacia una Nueva Cultura Planetaria». Universidad de la Ciudad de México. Plantel del Valle. México, D.F., 21-23 de septiembre.

Espinoza, Betty (2002). «Una ley para consolidar la participación comunitaria», *Vertientes* 11, p. 29, Caracas, diciembre.

Euwater (2005). *Declaración Europea por una nueva Cultura del Agua*, Zaragoza: Fundación Nueva Cultura del Agua: Red Euwater

Lacabana, Miguel, coord. (2003). «An overview of the Water Supply and Sanitation System at metropolitan and peri-urban level: the case of Caracas». Development Planning Unit, University College London.

Lacabana, Miguel y Cecilia Cariola (2004). *Entre la ciudad global y la periferia en transición. Caracas-Valles del Tuy Medio*, Caracas, Cendes-Fonacit, octubre.

Lacabana, Miguel, coord., **Cecilia Cariola y Verónica Carrodegua** (2004). «The Water and Sanitation System (WSS) in the Caracas peri-urban interface: Change processes in the WSS, a new institutional structure, and community participation in the Tuy Valleys». Workshop Report. Development Planning Unit, University College London.

Lander, Edgardo (2004). «El campo político de fuerzas y alianzas. Actores, tensiones y poder» (Versión preliminar). Ponencia al Seminario Nacional: Política Social ¿Un nuevo paradigma? Fundación Escuela de Gerencia Social, Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Caracas, mayo.

López Maya, Margarita (2004) «Venezuela 2001-2004: actores y estrategias», *Revista Cuadernos del Cendes* n° 56, mayo-agosto. Caracas.

Martínez Gil, Francisco Javier (1997). *La nueva cultura del agua en España*, Bilbao, Bakeaz.

Ministerio de Planificación y Desarrollo-MPD (2000). *Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación. 2001-2007*, Caracas, Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Ministerio de Planificación y Desarrollo-MPD (2002). *Consejo Local de Planificación Pública. Guía de organización y funcionamiento*, Caracas, Dirección General de Planificación del Desarrollo Regional, Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2002). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Disponible en: http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm. Nueva York, ONU-CDESC.

Peralta, Hernán (2004). «Mesas Técnicas de Agua», en *MARN: Experiencias productivas ecológicas en Venezuela: hacia un nuevo modelo de desarrollo*, pp. 13-25, Caracas, MARN /Fundambiente.

Petrella, R. (2002). *El Manifiesto del Agua*, Barcelona, Icaria Editorial-Intermón Oxfam.

República Bolivariana de Venezuela (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, 1999, *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 5453.

República Bolivariana de Venezuela (2001). *Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento (Lopsaps)*, Caracas.

República Bolivariana de Venezuela-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (RBV-PNUD) (2004). *Metas del Milenio*. Caracas.

Restrepo, Darío (2001). «Dimensión espacial y política de la reestructuración capitalista», *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. 9, pp. 93-126.

Satterthwaite, David (2003). «The Millennium Development Goals and urban poverty reduction: great expectations and nonsense statistics», *Environment & Urbanization*, vol. 15, n° 2, pp. 181-190, october.

Entrevistas citadas

Alejandro Hitcher, ex Viceministro del Agua, Presidente de Hidrocapital, mayo 2002.

Ismael Marín, ex Coordinador Comunitario del Sistema Losada Ocumarito / Hidrocapital, noviembre 2003.

Santiago Arconada, Asesor de Hidroven e Hidrocapital, líder comunitario y fundador de las Mesas Técnicas de Agua, agosto 2004.

Cristóbal Francisco, Presidente de Hidroven y Viceministro del Agua, julio 2005.

BLANCA S/F
134