

Agua y participación en la interfaz periurbana de la Región Metropolitana de Caracas: los Valles del Tuy Medio*

MIGUEL LACABANA
CECILIA CARIOLA

pp. 165-169

La investigación a la que hacemos referencia en esta reseña corresponde al estudio de caso Venezuela del proyecto «Service Provision Governance in the Peri-urban Interface of Metropolitan Areas» dirigido por el profesor Julio Dávila del Development Planning Unit (DPU), University College of London. El proyecto incluye además de Caracas los casos de Ciudad de México, Chennai-India, Dar es Salam-Tanzania y El Cairo-Egipto. Sus objetivos más generales son identificar los problemas y potenciar las soluciones del acceso al servicio de agua y saneamiento de los sectores pobres que habitan en la interfaz periurbana de áreas y regiones metropolitanas, promover el intercambio de experiencias y conocimiento entre países del sur y contribuir a que las agencias internacionales tomen conciencia de la importancia de fomentar el apoyo y la colaboración internacionales para el acceso a los servicios de agua y saneamiento.

Esta investigación se desarrolló en los Valles del Tuy Medio (VTM), el segmento más dinámico de la interfaz periurbana de la Región Metropolitana de Caracas (RMC) y continúa otros estudios que los responsables han realizado en el Área Urbano-Regional del Cendes sobre Globalización y metropolización y Mercado de trabajo y pobreza urbana. A su vez, ha contribuido a consolidar la alianza de investigación con el equipo del DPU, que se había iniciado con los intercambios académicos que permitieron editar el Dossier Interfaz Periurbana en *Cuadernos del Cendes* n° 53.

El caso de los VTM de la RMC tiene un significado especial dentro del Proyecto general pues vislumbra la posibilidad real de alcanzar los objetivos que éste se plantea dado que la nueva gestión del Sistema de Agua Potable y Saneamiento (SAPS) metropolitano ha permitido 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 de una nueva relación entre

* En diferentes etapas de esta investigación colaboraron como investigadoras Marianela Carrillo, Verónica Carrodegus y Rosaura Sierra. Además se contó con el apoyo de otros profesionales para tareas específicas.

técnicos y habitantes, así como la puesta en marcha de mecanismos para la toma de decisiones estratégicas democráticas (governance) que contribuyen a la transparencia de esa gestión.

Los procesos de cambio del SAPS en Venezuela y en la Región Metropolitana de Caracas, así como en el área de estudio de la interfaz periurbana de los Valles del Tuy, están estrechamente ligados al cambio institucional que tiene su base en la nueva Constitución de 1999, en la nueva institucionalidad local contenida en las leyes de planificación y de los consejos locales de planificación pública y, especialmente, en la Ley Orgánica del Sistema de Agua Potable y Saneamiento (Lopsaps). Tanto los preceptos de Democracia Participativa y la definición del «Agua como bien de dominio público», contemplados en la Constitución, como la incorporación de mecanismos de participación comunitaria, de un nuevo esquema de gestión del SAPS y el proceso de transferencia del servicio establecidos en la Lopsaps son fundamentales para comprender sus procesos de cambio.

Los cambios recientes del SAPS derivados de la puesta en práctica de estos postulados se resumen en tres grandes procesos: ampliación del servicio con un criterio de equidad, incorporación de la participación comunitaria en la gestión del servicio y el desarrollo de una nueva cultura del agua, y la transferencia del servicio de provisión de agua y saneamiento a los municipios.

Con base en estos elementos la investigación en los VTM se desarrolló en tres grandes etapas. En la primera se realizó un diagnóstico que permitió ubicar a los VTM dentro de la RMC e incluyó no sólo la situación de acceso al servicio de agua potable y saneamiento sino condiciones de vida, estrategias de supervivencia, mercado de trabajo y pobreza, así como la situación ambiental. Un aspecto importante de esta etapa fue el desarrollo de la matriz y del mapa institucional del SAPS identificando agentes, actores e instituciones, así como las relaciones entre ellos. Los primeros resultados fueron discutidos en un Taller internacional en Londres (DPU mayo 2003) con la asistencia de los coordinadores de todos los casos estudiados. El producto final de esta etapa es un extenso documento: «Panorama del sistema de agua y saneamiento en la interfaz periurbana de la Región Metropolitana de Caracas: los Valles del Tuy Medio». ¹ Las visitas de campo que se realizaron en esta etapa permitieron seleccionar los casos de estudio para la siguiente.

Durante la segunda etapa, la investigación se enfocó en las condiciones de vida, el acceso al agua y saneamiento y en los efectos diferenciados en mujeres y hombres de las dificultades de acceso al servicio, así como su impacto en las estrategias de supervivencia de los sectores pobres y en las nuevas formas de participación comunitaria en torno al

¹ Disponible en el sitio web del DPU (<http://www.ucl.ac.uk/dpu/pui/research/current/governance/case.html>). «An overview of the water supply and sanitation system at metropolitan and peri-urban level: the case of Caracas» 2003.

agua. Para adelantar esta parte se utilizó información secundaria de encuestas y censos e información primaria de encuestas a los hogares y de entrevistas en profundidad a funcionarios públicos, líderes comunitarios y miembros de familias seleccionadas. Además, se realizaron tres focus groups que permitieron una visión de conjunto de los problemas planteados. El informe de investigación «Agua: organización comunitaria y gobernabilidad participativa. Los impactos de los regímenes del servicio de agua y saneamiento en las estrategias de supervivencia en los Valles del Tuy Medio»² contiene informaciones cualitativas sobre estos aspectos.

El contacto activo con las comunidades durante el transcurso del año 2003 y los primeros meses de 2004 a través de entrevistas y reuniones grupales que generaron una consistente relación entre las comunidades y el grupo de investigación dio como resultado una respuesta muy positiva a la convocatoria para el Taller «El sistema de agua potable y saneamiento (SAPS) en la interfaz periurbana de Caracas: procesos de cambio del SAPS, nueva institucionalidad y participación comunitaria en los Valles del Tuy», que se realizó en Charallave a fines de marzo de 2004. La asistencia de personas de las comunidades estudiadas fue amplia y la participación intensa. Realizaron una evaluación positiva del Taller, no sólo en términos de la metodología utilizada sino de las oportunidades que les brindó para expresar sus necesidades, logros, frustraciones y críticas en un entorno sin presiones institucionales, clientelares o políticas. De la misma forma, los representantes de los organismos públicos locales y nacionales presentaron sus puntos de vista, las limitaciones que afrontan sus instituciones así como los problemas que son responsabilidad de las comunidades. El resultado fue una interacción muy positiva, horizontal, donde los grupos de trabajo integrados por diferentes actores llegaron a importantes resultados en relación con los objetivos propuestos.

En el segundo semestre de 2004 se concluyó la tercera etapa de la investigación con el informe: «El marco regulatorio del SAPS. Oportunidades, restricciones y desafíos para mejorarlo. El caso de la Región Metropolitana de Caracas», que utilizó la metodología de la malla institucional para evaluar oportunidades y restricciones en las esferas política, ciudadana, organizacional y del conocimiento, más las tensiones resultantes de los procesos en marcha. Además, abordó los desafíos y posibles estrategias y acciones para enfrentar los objetivos planteados en el proyecto, concluyendo que las estrategias y acciones esbozadas apuntan fuertemente a fortalecer y consolidar una participación comunitaria democrática, con contenidos que reflejen efectivamente los intereses de las comunidades

² Disponible en el sitio web del DPU (<http://www.ucl.ac.uk/dpu/pui/research/current/governance/case.html>). «WSS practices and living conditions in the peri-urban interface of Caracas Metropolitan Region: the cases of Bachaquero and Paso Real».

y no exclusivamente los derivados de las diversas formas de participación institucionalizada desde los organismos públicos.

La última etapa correspondió al trabajo del equipo central del DPU que elaboró el documento de Lineamientos,³ donde se plantea que la expansión futura de servicios en áreas periurbanas demandarán formas más flexibles y participativas de planificación, con más intervención de los actores interesados, incluyéndose a las comunidades pobres, y un marco regulatorio que no solamente reconozca explícitamente la provisión informal sino que también apoye las relaciones no jerárquicas de cooperación en la producción y provisión de estos servicios. La búsqueda para soluciones sostenibles desde el punto de vista económico, social y ambiental a los servicios periurbanos del agua y saneamiento probablemente implicará un mayor reconocimiento oficial de proveedores no convencionales y los esfuerzos de los residentes y empresas locales. Estos Lineamientos se apoyan en un concepto de «governance» sociedad-centrado para entender cómo se sostienen los regímenes de provisión de servicios de agua y saneamiento a los pobres. Ese enfoque se diferencia del propuesto en la década de los noventa en América Latina que enfatizaba la dicotomía «más mercado y menos Estado».

Finalmente, este documento y los resultados del caso Caracas fueron expuestos y discutidos en el Taller «Evaluación de los lineamientos del proyecto y los procesos de cambio del Sistema de Agua Potable y Saneamiento de la Región Metropolitana de Caracas». El conocimiento por parte de las instituciones convocadas del trabajo realizado en el proyecto contribuyó con una respuesta positiva y amplia a la convocatoria del Taller, que se transformó en un foro de convergencia y catalizador de los saberes acumulados por los participantes y una oportunidad de obtener elementos adicionales para continuar impulsando los actuales procesos de cambio del SAPS.

En forma resumida las conclusiones destacaron la importancia de un marco regulatorio acorde con los objetivos de equidad, de la relación comunidad-Estado, de la creciente participación comunitaria organizada, del desarrollo de contraloría social y del progreso de una visión integral del agua que va más allá del servicio. En este sentido, la nueva cultura del agua que se está construyendo abarca no sólo la mejora del acceso al servicio, el cuidado del agua y del saneamiento sino una visión sobre la sustentabilidad del sistema incluyendo visiones sobre manejo integrado de cuencas, control de la contaminación, manejo de los desechos sólidos, control de las invasiones de tierras.

La incorporación de visiones de planificación participativa desde los proyectos comunitarios, pasando por los planes municipales y planes rectores ambientales, deben desta-

³ «Water and Sanitation Services for the Peri-urban Poor. Guidelines for policy-makers and practitioners in metropolitan areas» DPU-UCL (draft 2005).

carse como un logro de la activa participación de los distintos niveles de la organización comunitaria del agua y una visión de futuro que no sólo acerca estos logros a los objetivos del proyecto, sino que hace pensar que sí es posible alcanzarlos. Un dato importante es que según cifras refrendadas por Naciones Unidas, Venezuela alcanzó la meta de reducir a la mitad la cantidad de personas sin acceso a agua potable y saneamiento con 10 años de anticipación a lo establecido en las Metas del Milenio.

El proyecto finaliza en la práctica con un taller internacional: «Governance of peri-urban water and sanitation services: The role of external support agencies (ESAs)» en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, en octubre de 2005, donde se expondrán los resultados de los estudios de caso y lineamientos de acción preparados por el equipo central con la finalidad de difundirlos entre organismos y organizaciones que puedan tenerlos en consideración en sus futuras actuaciones para colaborar con la provisión de agua y saneamiento en el marco de las Metas.

BLANCA S/F
170