

**UN CAMINO  
PARA ESTUDIAR  
LA CIUDAD**

**LATINOAME-  
RICANA:**

**el ejemplo  
de Ciudadagua**

**I/ LOS SERVICIOS PÚBLICOS:  
UN TEMA PARA ESTUDIAR LA  
PROBLEMÁTICA URBANA LA-  
TINOAMERICANA**

A partir de la observación del proceso de formación y crecimiento urbano en América Latina, muchas inquietudes pueden aparecer. Se observa cómo, especialmente en los últimos tiempos, este subcontinente se ha convertido en un espacio donde buena parte de su población vive en ciudades, llegándose a comparar su tasa de urbanización con la de otras regiones del mundo con “alto desarrollo” (Clichevsky, 1990:41). Sin embargo, a pesar de esas cifras “comunes” a la de los países desarrollados, la realidad que presenta esta América Latina urbana es hartamente diferente.

Dentro de ese panorama, que algunos identifican con la palabra “crisis” y otros lo observan como una “normal” característica de las formas de desarrollo de la formación social latinoamericana, aparecen sociedades urbanas plagadas con toda clase de problemas: el desempleo masivo, la dureza de las formas de subsistencia, el deterioro de los niveles alimenticios, la dis-

minución de los cuidados médicos y asistenciales, las largas jornadas de trabajo en pésimas condiciones de seguridad industrial, los larguísimos desplazamientos en medios de transporte público lentos y contaminantes, la ausencia de servicios en las colonias o barrios y la autocontaminación causada por ello [...] (Pradilla, 1989:38).

Este panorama desolador –para muchos– esconde el trabajo, las acciones, los estudios, que algunos grupos e individualidades han realizado para elevar las condiciones de vida en los núcleos urbanos. Unas condiciones de vida que la mayor parte de la población ha visto afectadas, ante la crisis del modelo de desarrollo, y fuertemente agravadas, por aquellas políticas de ajuste macroeconómico que, en forma de receta infalible, han sido aplicadas en muchos países latinoamericanos. Unas condiciones de vida que muchos tratan de mantener y elevar, a pesar de que lo prevaleciente sea la existencia de grandes desigualdades y una alarmante ausencia de equidad.

En ese respecto, merece destacarse un importante camino re-

corrido por la investigación urbana en América Latina: el referido al estudio de la problemática de los servicios públicos. Así, se considera esta temática como “[...] una dimensión de análisis cada vez más pertinente para enfrentar la problemática urbana latinoamericana”, toda vez que: “Asociados al crecimiento y la expansión de las ciudades [...]”, los servicios urbanos constituyen –también– “[...] reflejo de las modalidades de su desarrollo y de los problemas que enfrentan” (Redes, 1990:3). La forma como se prestan los servicios públicos en las ciudades latinoamericanas es expresión de las problemáticas que ocurren en las diversas realidades nacionales, regionales y locales, apareciendo como “[...] materia de preocupación gubernamental, política, social y académica” (p. 3).

Así, se puede destacar cómo, en Quito, entre el 8 y el 12 de julio de 1985, se llevó a cabo una importante reunión, en la cual participaron 45 instituciones latinoamericanas e internacionales: un seminario-taller de “Transporte y servicios urbanos en América Latina”, que fue organizado por el centro de in-

Aurelio BLANCO GUTIÉRREZ  
Arquitecto.  
Profesor de la Facultad de  
Arquitectura y Urbanismo de la  
Universidad Central de  
Venezuela.



investigaciones ecuatoriano Ciudad y el Inrets de Francia (Henry y Figueroa, 1985; 1987). En este evento hubo importantes reflexiones acerca del papel de los servicios públicos y el transporte, observándose —a través del tiempo— como punto de partida para una importante etapa para la investigación urbana en América Latina, signada por la cooperación europea, especialmente la francesa.

Dentro de este marco, se pueden situar diversas actividades, eventos, realizaciones, entre las que destacan la constitución de redes de investigación y asociaciones, así como el desarrollo de distintos congresos centrados en las temáticas de los servicios públicos, fundamentalmente, en el servicio de aprovisionamiento de agua y saneamiento: “[...] uno de los más deficitarios en América Latina” (Clichevsky: 39). Es así como se pueden reseñar procesos que van a ser importantes para el estudio de los servicios urbanos en nuestro subcontinente.

Así, aparecerá la “Red de centros de investigación latinoamericanos sobre problemas urbanos”

—Redes—, como “[...] un programa de investigación, difusión y acción creado por una comunidad de investigadores sociales latinoamericanos [...], los cuales realizan trabajos en torno a un tema común: la ciudad y los servicios” (Luna y Leiva, 1991:14); un programa que tiene su origen en diversas actividades que habían sido desarrolladas conjuntamente por investigadores desde mediados de los setenta y que fueron formalizadas, a partir del seminario de Quito en 1985, a través de una coordinación de estudios “formal”.<sup>1</sup>

Posteriormente, aparecerá el “Programa Ciudadagua”, en el marco de solidaridad entre Europa y América Latina, en pos de instrumentar formas de cooperación descentralizada entre ciudades, organismos, empresas de ambos continentes, así como entre investigadores y usuarios: un singular camino para estudiar e intervenir favorablemente en el contexto urbano latinoamericano.

## II/ UN CAMINO LLAMADO «PROGRAMA CIUDAGUA»

Aunque son variados los eventos que en Latinoamérica han trata-

do el tema de los servicios públicos, unos de los que más han dejado huella, unos productos a destacarse, son los efectuados en el marco del “Programa Ciudadagua”. El programa ha trabajado la temática del aprovisionamiento de agua y saneamiento en las ciudades de América Latina, estableciendo como objetivo explícito: Mejorar la calidad de vida urbana mediante la adopción de estrategias de transformación de la organización y de la gestión de los servicios de agua y saneamiento.

Este programa, que nace gracias a una iniciativa de la “Federación Mundial de Ciudades Unidas” (FMCU),<sup>2</sup> ha sido un ejemplo de cooperación descentralizada entre Europa y América Latina, el cual comienza a ser aplicado en 1988. El financiamiento de éste reposó principalmente sobre el sostén y la participación activa de diversas entidades europeas (la Comisión de Comunidades Europeas, los gobiernos, las ciudades, las empresas de agua y alcantarillado) y la Federación Mundial de Ciudades Unidas.

El “Programa Ciudadagua” tuvo, asimismo, como singularidad, el

haber estudiado la problemática del agua y el saneamiento con la participación de actores diversos, no sólo investigadores académicos: los representantes de gobierno (agentes políticos), representantes de empresas públicas y privadas (agentes técnicos), así como los muchas veces excluidos en las discusiones, esos usuarios que —en tantas ocasiones— sufren el servicio;<sup>3</sup> actores que fueron protagonistas en cuatro grandes eventos, cuatro coloquios, que merecen destacarse, los cuales —cada vez— originaron significativos programas de investigación que han nutrido el estudio de la ciudad latinoamericana.

## Coloquio Ciudadagua América Latina

Montevideo, capital de Uruguay, entre el 31 de julio y el 6 de agosto de 1988, fue la sede del lanzamiento del “Programa Ciudadagua América Latina”. Allí se desarrolló un coloquio identificado con el nombre de “Encuentro América Latina-Europa sobre el acceso de la población a los servicios de agua y saneamiento en las ciudades de América Latina”, teniendo como tema central El acceso de la pobla-



ción al agua y al saneamiento en las ciudades latinoamericanas.

El “Coloquio Ciudadagua América Latina” reunió a cuatrocientos representantes de cien ciudades latinoamericanas, las cuales –por primera vez– se unían para tratar la problemática del agua y el saneamiento. Este evento se presentó importante, por aparecer con un carácter cuatripartito: municipalidades, empresas, usuarios, junto con los investigadores académicos. Así, fue destacada la asistencia de ochenta alcaldes y consejeros municipales, junto con representantes de empresas, de usuarios, de investigadores latinoamericanos, así como europeos y de instituciones internacionales.

Por Venezuela asistieron, además de investigadores académicos, representantes técnicos, políticos y usuarios de cinco ciudades: Caracas, Maracaibo, Barquisimeto, Cumaná y Porlamar. Esta variada representación fue coordinada por la profesora Esther Elena Marcano del Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela.

La inauguración contó con la presencia de Julio María Sanguinetti, para ese entonces presidente uruguayo, y el discurso de orden fue desarrollado por Pierre Mauroy, presidente de la FMCU, y en ese momento alcalde de Lille, ciudad francesa afiliada a la organización antes nombrada.

La reunión de Montevideo tuvo gran importancia, no sólo por ser la primera de su tipo, sino por haber establecido una plataforma para las prácticas de cooperación descentralizada que se llevaría a cabo entre América Latina y Europa. Asimismo, se logró en las discusiones que los diversos actores presentes, en especial los agentes técnicos y políticos, entendieran la importancia de factores distintos a los técnicos-financieros a la hora de analizar el servicio de agua y saneamiento.

Se debe destacar que, a partir del Coloquio de Montevideo, en diciembre de 1988, se constituyó el “Comité Permanente de Ciudadagua”, con el objetivo de garantizar la continuidad y coordinación del programa, que tendría otro momento estelar dos años después, en Quito.

### Coloquio Ciudadagua Andina

La capital de Ecuador, Quito, entre los días 21 y 26 de enero de 1990, fue testigo de la reunión denominada “Ciudadagua Andina”. Cinco años después del seminario-taller de “Transporte y servicios urbanos en América Latina”, esta ciudad volvía a ser sede de otro evento relacionado con el estudio de los servicios urbanos: el Primer Coloquio Regional del Programa Ciudadagua”. Su tema central fue: “Las empresas prestatarias de servicios de agua y los usuarios, ¿pueden tener un proyecto común?, ¿cuál?, ¿cómo?”.

Este evento, en la búsqueda de “una etapa más operativa” del Programa Ciudadagua (Ciudades Unidas Desarrollo, 1990:1), reunió a gran cantidad de actores sociales, fundamentalmente los relacionados con el problema del servicio de agua, en las ciudades de los países del Pacto Andino, los cuales eran para ese entonces: Bolivia, Colombia, Perú, Panamá, Venezuela y Ecuador (como país anfitrión). Estuvieron presentes 60 ciudades de la región, con un total de 305 participantes, de los cuales, 125 fueron por Ecuador,

104 por los restantes países del Pacto Andino, 29 por otros países latinoamericanos y 47 por Europa. La representación a nivel político fue también apreciable al aparecer 34 personeros, entre alcaldes de la región y sus delegados directos.

Venezuela tuvo una nutrida representación, al asistir 23 personas, entre investigadores, pobladores (representantes de usuarios), funcionarios públicos y técnicos de 8 ciudades: Caracas, Maracaibo, Barquisimeto, Maracay, Puerto La Cruz, Cumaná, Porlamar y Punto Fijo. Al igual que en Montevideo –dos años antes–, la delegación venezolana fue coordinada por la profesora Esther Elena Marcano.

Al acto de inauguración asistió el que en ese momento se desempeñaba como Jefe de Estado del Ecuador, Rodrigo Borja, así como el entonces Alcalde de Quito, Rodrigo Paz, quien declaró inaugurado el evento.

Entre los resultados más notables de esta reunión aparece que el coloquio permitiera la constitución definitiva de la “Asociación Latinoamericana y del Caribe de Empresas de Agua



Potable y Alcantarillado" (Alceapa),<sup>4</sup> la cual había sido una iniciativa surgida en Montevideo, dos años antes. Además, el Coloquio Ciudadagua Andina permitió la consolidación de otras diferentes redes de animación del programa Ciudadagua, gracias al desarrollo de reuniones específicas (como la de Redes y una Confederación Andina de Pobladores).

#### **Coloquio Ciudadagua Regional América Central, México y Caribe.**

El segundo Coloquio Regional del Programa Ciudadagua cambió de marco geográfico al observar—fundamentalmente—la problemática de otros puntos de América Latina: América Central, México y el Caribe. Éste fue realizado en San José, capital de Costa Rica, entre los días 10 y 14 de junio de 1991. Este evento tuvo como lema principal: "Por una gestión coordinada del abastecimiento en agua potable y del saneamiento con vistas al desarrollo urbano y a la protección del medio ambiente".

La organización del evento contó no sólo con el apoyo del FMCU: la Municipalidad de San José, la

"Empresa Costarricense de Acueductos y Alcantarillados" (AYA), el "Consejo Superior Universitario Centroamericano", la "Red de Estudios de los Servicios Urbanos en América Latina" (Redes), la "Asociación Latinoamericana y del Caribe de Empresas de Agua Potable y Alcantarillado" (Alceapa), el "Comité de Agua Potable de la Región" (Capre) y la "Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria" unieron esfuerzos para hacer posible la asistencia de representantes de setenta ciudades—entre alcaldes, responsables de servicios de agua y saneamiento y asociaciones de usuarios—, apareciendo la delegación venezolana con una representación de tres personas, quienes fueron invitados directamente por la organización.

Estos representantes de setenta ciudades tuvieron la oportunidad de discutir la problemática del agua y el saneamiento relacionada con el desarrollo urbano y la sostenibilidad. En ese sentido, es necesario recordar que para 1992—cuando se desarrolla el coloquio de San José— el tema de la sostenibilidad empieza a tomar importancia a nivel mundial. Luego, éste fue un even-

to donde esta temática fue ampliamente tratada, al relacionarse la problemática ambiental y la gestión de los servicios de agua y saneamiento; asimismo, fue una instancia para la reflexión acerca de una mejor coordinación de los actores relacionados con la problemática del agua y el saneamiento: temática que dos años después se estudiaría con profundidad en un otro coloquio regional.

#### **Coloquio Ciudadagua Andina II**

Quito volvió a ser sede, como lo fue cuatro años antes, de un coloquio regional. En los días 27 y 28 de octubre de 1994 se celebró el Coloquio Ciudadagua Andina II, que tuvo como tema central: "Gestión municipal y descentralización de los servicios de agua y saneamiento en la región andina".

Pero, además del referido coloquio regional del "Programa Ciudadagua", del 24 al 26 de octubre de 1994, se llevó a cabo el Taller "Desarrollo municipal. Cooperación descentralizada y competencia territorial: balance y perspectivas". Este evento, organizado en conjunto con el coloquio, tuvo como finalidad

reforzar el coloquio. En cierta medida, la forma de presentación de estos eventos, en paralelo, expresaba una nueva estrategia de la cooperación francesa, que—ahora—focalizaba su acción en el desarrollo de la capacidad institucional, especialmente a nivel local, para el mejoramiento de los servicios públicos.<sup>5</sup>

Estos eventos fueron organizados por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el Ministerio Francés de Asuntos Extranjeros y la Agencia Ciudades Unidas Desarrollo, con el auspicio de la Federación Mundial de Ciudades Unidas. Además, el Coloquio Ciudadagua Andina II tuvo como organizadores a la "Asociación Andina de Empresas de Agua y Saneamiento" (Andesapa) y el auspicio de la "Empresa Municipal de Alcantarillado y Agua Potable de Quito".

Venezuela fue representada por diez personas provenientes de Caracas, Maracaibo y Puerto La Cruz quienes asistieron—al igual que el coloquio de San José—por invitación directa.

El segundo coloquio de Quito mostró importantes experien-



cias, casos, de la región andina y la forma como había actuado –hasta el momento– Ande-sapa. Asimismo, el que a través del Taller de Desarrollo Municipal se mostraran diversos programas de cooperación institucional fue importante, para que los diversos actores institucionales y representantes de usuarios presentes pudieran plantearse estrategias, para utilizar las formas de cooperación que se mostraban, que iban más allá del financiamiento. Aparecían otros mecanismos de cooperación descentralizada,<sup>6</sup> en la búsqueda de nuevas soluciones a la problemática de la ciudad latinoamericana.

### III/ CAMINOS POR RECORRER

La experiencia de Ciudadagua así como otras, entre las que destaca Redes, que en Latinoamérica se han sucedido en los últimos años, han permitido una intensificación de la reflexión sobre las temáticas urbanas y, especialmente, de los servicios públicos gracias a la realización de distintos tipos de actividades, desde investigaciones conjuntas hasta seminarios, coloquios y jornadas de formación. Han creado un significativo cú-

mulo de información sobre la temática urbana latinoamericana y han desarrollado un conjunto de convenciones de cooperación entre colectividades locales europeas y latinoamericanas, que han tenido presente que: “Los servicios urbanos, las infraestructuras básicas y las redes de todo tipo, crean valores de uso colectivo esenciales para el funcionamiento de la ciudad, tanto para las empresas como para los individuos” (Coing, 1989:50); una realidad que muchas veces no es aceptada, sobre todo en estas postrimerías de siglo, donde las ciudades latinoamericanas están signadas por la desigualdad.

Para muchos de los participantes, muy importante fue el conocer que existen “realidades comunes” en países vecinos y que, en ese orden de ideas, discutir con “semejantes” sus problemáticas, como proceso cognoscitivo, ha sido esclarecedor para –incluso– comprender lo que sucede en su propio país o ciudad. Ha quedado un material de estudio: se produjo “conocimiento” que se ha filtrado a instancias académicas y técnicas, pero sobre todo han producido lazos enriquecedores, en espe-

cial entre instancias académicas. Instancias que buscan –en su lucha contra la pobreza– sensibilizar a otros actores para que se entienda que: “[...] los recursos utilizados en el mejoramiento del nivel de vida [...] deben ser vistos como una inversión productiva en capital humano y no como un gasto improductivo” (Gurrieri, 1993:19), en la realidad competitiva a nivel global en la que se vive.

Los servicios públicos y, especialmente, el servicio de agua y saneamiento aparecen –todavía– como una materia que debe trabajarse, caminos por recorrer, no sólo para cubrir “necesidades insatisfechas” (Hardoy, 1989:319); también, como una manera de “repensar la ciudad de América Latina” (p. 318), en esa búsqueda –que tanto se quiere– por una positiva ruta en el nuevo milenio.

### NOTAS

1/ Redes ha reunido a centros de investigación privados o pertenecientes a universidades latinoamericanas. La red ha estudiado la temática de los servicios públicos. Redes ha estado coordinado por un comité científico, cuyos objetivos han sido el “... definir un marco general de interpretación del

funcionamiento de los diversos servicios, conocer las políticas nacionales, las posibilidades económicas y financieras, estudiar la articulación e interacción entre diferentes servicios institucionales, entre niveles locales y nacionales” (Luna y Leiva, 1991: p. 14). “Las actividades de Redes se despliegan sobre tres dominios específicos de acción: la investigación, la formación y la valorización del trabajo” (Redes, 1990: p. 2) Como programas de investigación que Redes se han observado importantes aspectos como: “Agua y el alcantarillado”, “Transporte”, “Basura y desperdicios domésticos” y “Vivienda” (pp. 6-9).

2/ “La Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) es una asociación que reagrupa a colectividades locales adherentes de 70 países”, cuya vocación “[...] es promover las relaciones internacionales entre ciudades”. Para ello, esta organización desarrolla “[...] acciones conducentes a reforzar la solidaridad y la colectividad entre las colectividades locales”. Para impulsar las relaciones Norte/Sur, así como las Sur/Sur, se apoyan e incentivan procesos de descentralización en pos de reforzamiento de la democracia y autonomía local. La FMCU ha apoyado diferentes “programas temáticos” como Codatu (transportes urbanos), Ciudadagua (servicios de agua y saneamiento), los cuales han permitido “[...] que esas acciones se desenvuelvan dentro de una perspectiva perianual asociando diversos actores” (Federación de Ciudades Unidas, 1994: p. 1, primer entre paréntesis nuestro).

3/ Una gran fortaleza del Programa Ciudadagua ha sido involucrar en las discusiones a los usuarios, en un marco donde su participación ha sido muchas veces esclarecedora, toda vez que la complejidad de la temática que requiere el análisis del proceso, a través de la interpretación de diversos actores, con distintos puntos de vista, como bien lo apunta el Acuerdo de Redes: La ciudad y sus servicios están contenidos en una dinámica en la cual se manifiestan una serie de fenómenos, instituciones, actores y problemas sociales. El análisis de estas dinámicas permite identificar y describir las políticas y enfoques que determinan las formas y las orientaciones de la gestión urbana (Redes, 1990: p. 3).

4/ Figuran entre sus principales objetivos: favorecer la cooperación internacional, facilitar el intercambio de información y la transferencia de tecnología, mejorar la producción, la distribución, el mantenimiento y la administración del agua y saneamiento, etc.

5/ En ese respecto, se puede señalar cómo dentro de esa estrategia, la ayuda internacional especialmente de financiamiento en esa época empezó a focalizarse, directamente, hacia las municipalidades. En cierta forma, los medios académicos han sufrido cierta desprotección, a consecuencia de esta estrategia más centrada a la acción urbana y no a la investigación.

6/ Entre las temáticas discutidas se trató sobre los programas "PDM (Programas de Desarrollo Municipal)

y SACDEL (Sistema Regional de Capacitación para el Desarrollo Local Urbano y Mejoramiento de la Administración Municipal)" (Asesoría de Relaciones Internacionales, 1994: p. 3).

## REFERENCIAS

ASESORÍA DE RELACIONES INTERNACIONALES (1994) "Taller Desarrollo Municipal y Coloquio Ciudadagua Andina II". Folleto informativo, Imprenta Municipal, Quito.

CIUDADES UNIDAS DESARROLLO (1990) "Ciudadagua información". Boletín N° 2, mayo de 1990. Quito.

CLICHEVSKY, Nora *et al.* (1990) *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

COING, Henry (1989) "Privatización de los servicios públicos: un debate ambiguo", en: SCHTEINGART, Martha. *Las ciudades latinoamericanas en la crisis: problemas y desafíos*. México: Editorial Trillas, pp. 49-56.

FEDERACION DE CIUDADES UNIDAS (1991) "El Programa Ciudadagua". Folleto presentado en el coloquio "Ciudadagua Regional. América Central, Caribe y México", celebrado en San José de Costa Rica.

GURRIERI, Adolfo (1993) "Pobreza, recursos humanos y estrategias de desarrollo". En KLIKSBURG, Bernardo. *Pobreza: un tema impostergable*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 13-33.

HARDOY, Jorge (1989) Reflexión sobre la ciudad latinoamericana". En LUNGO, Mario, comp. *Lo urbano: teoría y métodos*. San José: Editorial Universitaria Centroamericana, pp. 309-334.

HENRY, Etienne y FIGUEROA, Oscar, comps. (1985) *Transporte y servicios urbanos en América Latina*. Tomo I: Transporte y ciudadanos. Quito: Ciudad/Inrets.

HENRY, Etienne y FIGUEROA, Oscar, comps. (1987) *Transporte y servicios urbanos en América Latina*. Tomo II: El servicio público. Ciudad/Inrets, Quito.

LUNA, Gilberto y LEIVA, Eduardo, ed. (1991) *Revista Coloquio Ciudadagua*. Taller de Artes Gráficas de la Municipalidad de San José, San José de Costa Rica.

MUNICIPIO DE QUITO (1990) Programa del Coloquio "Ciudadagua Andina". Quito.

PRADILLA COBOS, Emilio (1989) "Degradación de las condiciones de vida de las ciudades latinoamericanas". En SCHTEINGART, Martha: *Las ciudades latinoamericanas en la crisis: problemas y desafíos*. México: Editorial Trillas, pp. 30-40.

REDES (1990) "Acta de Redes". Comité Académico Coordinador de Redes, mimeo.