

Presentación

Los procesos de descentralización iniciados en los países andinos, tales como Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú, desde fines de los años ochenta, se producen en el contexto de los Programas de Ajuste Estructural y Reforma del Estado y una de sus características sería la delegación de funciones administrativas y ejecutivas a las instancias regionales y locales del Estado. En ese sentido, los municipios en los últimos años, han recibido la delegación de mayores facultades y al mismo tiempo una mayor cantidad de recursos financieros. Sin embargo, la calidad profesional y técnica de sus recursos humanos fue muy heterogénea y necesitaba un apoyo o asistencia técnica, lo cual no se implementó de la manera más apropiada.

La característica de la descentralización del Estado es que ésta debe adecuarse a las condiciones locales. En países como Colombia, en donde la descentralización tiene antecedentes desde los ochentas, hubo problemas para iniciar el proceso, especialmente en los municipios rurales y en áreas afectadas por la violencia terrorista. Situación similar se observa en el Perú, en donde la violencia de los años ochenta, destruyó el tejido social, especialmente en el área rural del sur andino. En esos contextos los gobiernos municipales se debilitaron en sus estructuras y en su capacidad gerencial para brindar y/o supervisar la dotación de los servicios.

La descentralización presenta un mayor avance en Bolivia y Colombia, mientras que en el Perú el proceso es menor, luego del fracaso de la regionalización de mediados de los ochenta; luego a partir del año 2003, con el nuevo gobierno democrático, se inició una nueva regionalización. En el tema específico de la provisión de servicios de agua y saneamiento, las funciones del Estado son similares en los países del área andina, es decir, el Estado tiene la responsabilidad en la elaboración de políticas sectoriales, planificación, definición de normas y supervisión de la construcción de los servicios. Pero el marco institucional para cumplir con esas funciones muestra una gran variabilidad en su estructura, dependencia y

capacidades. Los casos más desarrollados son los de Bolivia y Colombia, pero con diferencias sustanciales. En Bolivia el marco legal es más desarrollado que la propia capacidad de las instituciones para brindar servicios de calidad, especialmente a las familias de menores recursos, mientras que en Colombia el marco institucional está más fortalecido brindando opciones de participación a distintos modelos de gestión de los servicios

En la mayoría de los países se observa que el aspecto más débil en la reforma, es la participación del sector privado como proveedor de los servicios de saneamiento, entendida como las facilidades que crea el Estado para promover el acceso de operadores especializados en el saneamiento, bajo distintas modalidades de contratación (Gestión integral o Arrendamiento). La privatización tradicional de los servicios, entendida como la venta de activos del Municipio a empresas privadas, es una práctica que se ha abandonado rápidamente. En los países mencionados la reforma del Estado incluyó la privatización de los principales servicios, para lo cual se delegaron facultades a los municipios. Pero los servicios de agua y saneamiento se han mantenido a cargo de empresas municipales descentralizadas. Aun cuando están administradas bajo un régimen privado, siguen recibiendo la influencia política de las autoridades locales, distorsionando sus capacidades para una gestión eficiente. Por ejemplo, en el Perú, de las 54 Empresas Prestadoras de Servicios (EPS) Municipales, se produce un cambio del Gerente General, en promedio, cada seis meses. Con excepción de Colombia, donde se observan iniciativas del Estado para promover la participación de operadores privados, especialmente en las pequeñas y medianas ciudades, en los otros países del área andina, los servicios para las pequeñas y medianas ciudades carecen de un marco legal apropiado, no existen estrategias de mediano plazo y no se han diseñado estrategias de financiamiento específicas.

El resultado de estos procesos es que en Ecuador existen más de cuatro millones de habitantes (39%) que carecen de agua potable y cinco millones quinientos mil (47%) no disponen de alcantarillado¹ en el Perú el 75% de la población urbana y el 50,5% de la población rural tienen agua potable mientras que más de cinco millones de peruanos carecen de agua y saneamiento, cifras que probablemente se incrementaron por efecto del fenómeno de El Niño en el año 2003. En Bolivia, dos millones novecientos mil habitantes aprox. carecen de acceso a la red nacional de agua (46%); finalmente en Colombia, sólo el 62% de los habitantes urbanos y el 10% del área rural reciben agua potable de calidad.

La implementación de los servicios de saneamiento básico en el área rural, en su mayor parte estuvo a cargo de los Fondos de inversión social y Proyectos de Salud ejecutados por el Estado (FONCODES en el Perú, FIS-PROSABAR en Bolivia y FASBASE en Ecuador) con un componente social muy bajo y un enfoque de sostenibilidad muy heterogéneo. En cambio, en los proyectos en los que participan las Agencias Bilaterales, se observa un mayor énfasis por la sostenibilidad de los servicios y los sistemas.

En la provisión de servicios de agua y saneamiento los municipios rurales tienen una relación heterogénea con las comunidades. En algunos países, como el Perú de la década de los noventa, se implementa un proyecto de provisión de servicios de agua y disposición de excretas con el modelo de la “Contratación Comunitaria”, mediante el cual el ente financiero del Estado (FONCODES) transfiere los fondos directamente a las comunidades para que ejecuten los proyectos de agua y saneamiento. De esa manera, en la década de los noventa se crearon más de diez mil “Núcleos Ejecutores” con representantes de las comunidades, quienes recibieron fondos del Estado para construir cerca de diez mil sistemas de agua potable en el área rural. Esta estrategia que formalmente aparece como bastante “descentralista”, en realidad se ejecutaba al margen de los gobiernos locales y facilitaba la manipulación política a favor de determinados sectores. La experiencia de participación observada en el Perú fue distinta a la desarrollada en las comunidades rurales de Bolivia, en donde, a partir de 1994 con la Ley de Participación Popular, las organizaciones de base disponen de mecanismos, a través de las denominadas Organizaciones Territoriales de Base (OTB), para intervenir en el proceso de planificación municipal y acceder a más de un 20% de los recursos financieros del presupuesto de la nación. En el aspecto de la asistencia técnica para la operación y mantenimiento de los sistemas, la actividad de los municipios prioriza el área urbana local. La asistencia técnica al área rural es puntual, y en varios casos sólo llega en situaciones de emergencia. Esta débil relación entre el municipio y las comunidades rurales no se debe principalmente a la falta de normas, dado que en los cuatro países los municipios son los responsables del agua y saneamiento para el área urbana y rural.

En los cuatro países los municipios participan en la construcción de los sistemas con un aporte que oscila entre el 5% y el 20%. Los municipios son conscientes de su papel y responsabilidad asignada por la ley en la provisión de servicios de agua y saneamiento a las comunidades rurales, pero

su capacidad estuvo limitada por los proyectos manejados directamente por el gobierno central. Con el inicio del nuevo milenio, esta situación está cambiando en la mayoría de países: los municipios han comenzado a recibir nuevas responsabilidades y también mayores recursos del presupuesto nacional, pero, al igual que en las décadas anteriores, se observa que la principal limitación es su débil capacidad de gestión y la poca capacidad de sus recursos humanos y profesionales. En el caso de los servicios de agua y saneamiento, los municipios en Bolivia, Perú y Ecuador han demostrado que no son el operador más apropiado para hacerse cargo de los servicios. En todos los casos, con excepción del municipio de Medellín en Colombia, no han encontrado el mecanismo apropiado para garantizar estabilidad y eficiencia en las empresas de Agua y Saneamiento que ellos operan de manera directa; de ahí que una de las alternativas para superar dicha limitación sea contratar servicios de terceros, de operadores especializados, quienes se deben hacer cargo de la gestión de los servicios, en las grandes ciudades y en las pequeñas y medianas localidades.

Esta publicación sobre la descentralización del Estado y el papel de los municipios en el saneamiento presenta una visión rápida del proceso seguido en la descentralización de algunos países del área andina, con un detenimiento especial en el Perú, el cual luego de un fracaso de regionalización a fines de los ochenta, es uno de los últimos países que en forma tardía se incorpora al proceso descentralizador observado en Sudamérica.

En efecto, el Perú después de un ensayo fracasado de regionalización a fines de la década de los ochenta, inició a fines del año 2002 un proceso de descentralización y regionalización, cuyos resultados a mediano plazo son todavía imprecisos. El proceso iniciado en el Perú, con la instalación de 24 gobiernos regionales a partir de enero del 2003, con periodos de elección cada cinco años, fue más una decisión política presionada por acontecimientos de coyuntura, que resultado de la reflexión y análisis o de una estrategia política para descentralizar el país. El Perú a comienzos del año 2003, inicia un nuevo proceso de regionalización sin que los gobiernos regionales y el gobierno central tengan un compromiso o una agenda de trabajo para fortalecer dicho proceso. La creación del Consejo Nacional de Descentralización (CND), dados los pocos meses que tiene, todavía está limitado a trámites administrativos, antes que a cumplir una función facilitadora y de orientación del proceso descentralizador. La escasa discusión política sobre las vías o caminos que seguirá la descentralización y la regionalización, en apenas seis meses que duró la campaña política previa a las

elecciones, contrasta con la acumulación de los problemas ocasionados por el centralismo limeño en más de dos siglos de historia. Siendo la descentralización, en primer lugar una decisión política, una respuesta de la voluntad política gobernante para buscar mecanismos y estrategias que la afiancen, lo que faltó en este proceso de regionalización fue precisamente una estrategia o un norte político, indicando el horizonte o las vías que seguirá en las próximas décadas.

Es por ello que en el primer semestre del 2003, luego de iniciado el proceso, todavía existe mucha confusión o ambigüedad acerca de las competencias de los nuevos gobiernos regionales y las competencias de los ministerios y del gobierno central. En temas claves como la conservación del medio ambiente, el manejo de los recursos hídricos o el diseño y control de las vías de transporte, subsiste un debate legal, político, económico e institucional que no termina de aclarar las cosas. De manera específica, en los gobiernos regionales todavía no se han discutido los temas del agua y el saneamiento con la profundidad necesaria para proponer las soluciones del caso. En ese aspecto, es conveniente recordar que la descentralización de los servicios de saneamiento en el Perú se produce ocho años antes que la regionalización. En 1994 los municipios provinciales recibieron las Empresas Prestadoras de Servicios (EPS), pero en una década no lograron mejorar la calidad del servicio y mas bien la mayoría de ellas han derivado a una situación de crisis e insolvencia que pone en cuestión la prestación mínima del servicio, a cargo de los municipios provinciales y distritales. Ahora, con el inicio de la regionalización, se corre nuevamente el riesgo de tener resultados similares, esto es que, asignando la responsabilidad de los servicios en última instancia a los gobiernos regionales, las condiciones del servicio pueden empeorar.

El caso del Perú ilustra lo complejo que resulta un proceso de descentralización cuando no se tiene una estrategia general acerca de los procesos. No es suficiente que los gobiernos locales reciban la responsabilidad, reciban los bienes e incluso el presupuesto del caso para administrar los servicios de agua y saneamiento. Estas condiciones son básicas e implícitas en todo proceso descentralizador, pero deben estar ubicadas en un contexto más amplio, los organismos y las instancias de gobierno local y regional deben disponer de una visión estratégica de los servicios, con planes de desarrollo de mediano y largo plazo, en los que se asignen los roles a los distintos actores de una manera clara y sencilla. En una palabra, deben disponer de un planeamiento estratégico, definiendo criterios de priorización,

los factores de sostenibilidad de los servicios, la protección del medio ambiente y de los recursos hídricos, entre los temas más importantes.

En términos generales lo que se observa en la mayoría de países de América latina es que la descentralización de los servicios, tales como el transporte, educación, salud o agua y saneamiento, adquieren un ritmo propio en cada uno de ellos. Aun cuando, cabe decir, que en Bolivia y Colombia se observan los procesos de descentralización, ligados con los temas de agua y saneamiento, más relevantes en esta parte del continente. Incluso Colombia a comienzos de los años setenta fue el primer país en Sudamérica en disponer de una ley para la protección y sostenibilidad del medio ambiente. Bolivia destaca con su experiencia descentralizadora iniciada en 1994, con la Ley de participación popular y la demarcación de los municipios, Colombia con sus experiencias de promoción del sector privado en la provisión de los servicios de agua y saneamiento a partir de la última década, obteniendo resultados en la mejora de los servicios, a veces espectaculares, con una actuación sólo de empresas privadas en el sector, o en asociación con los municipios locales.

En la elaboración de este documento he tomado como referencia el trabajo realizado por el Programa de Agua y Saneamiento (PAS) en algunos países del área andina entre 1998 y el 2003, con el objetivo de identificar casos de municipios y comunidades que mantienen sus sistemas de agua y saneamiento, en el contexto de las reformas del Estado y la descentralización. La mayor parte de esta publicación fue editada en forma de documentos independientes en los años mencionados. Para elaborar la versión final de este documento se tomó como referencia tales informes y documentos preparados con las siguientes personas: en Bolivia, Adalid Arratia, Óscar Castillo, Virginia Chumacero y Fernando Abastaflores; en el Perú Rafael Vera y Óscar Castillo, con la colaboración de Fátima Linares, Paola Rossi y Fanny Arones, y para las comunidades nativas el informe con Nathalie Vesco. Debo indicar de manera especial que muchas de las ideas de este documento han sido el resultado de la interacción permanente con Rafael Vera, Coordinador del Programa de Agua y Saneamiento (PAS) en el Perú. Es más, uno de los documentos de referencia en esta publicación, fue co-editado con Rafael. En el PAS el trabajo no sería posible sin el cálido apoyo de Cecilia Ubillus y de Norma Chávez; y en el área de comunicaciones de Beatriz Schippner y Luciana Mendoza. De igual manera debo manifestar también que la validación de algunas afirmaciones fue realizada en las sesiones del Comité Sectorial de Concertación, mecanismo de

coordinación sectorial en el que participan las instituciones del sector (CARE, SUM Cánada, Plan Internacional, Ayuda en Acción, etc.), autoridades sectoriales, así como los proyectos especiales de SANBASUR en el Cusco y PROPILAS en Cajamarca, con quienes siempre se produce un valioso intercambio de experiencias y de ideas.

Finalmente debo expresar un especial agradecimiento al Dr. Jesús Raúl Navarro, director de la Escuela de Estudios Hispanoamericanos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, CSIC, en Sevilla, España, sin cuyo apoyo y persuasión no hubiera concluido esta edición. Espero poder satisfacer la expectativa que la Escuela de Estudios Hispanoamericanos ha puesto en esta edición, como un aporte a la mejor comprensión de los problemas sociales y políticos de América del Sur desde un enfoque o una perspectiva que no es muy frecuente, como es analizar los problemas que plantea la descentralización del Estado, ligada con la provisión de los servicios de agua y saneamiento. Sin embargo, todos los errores u omisiones que hubiera en esta edición, serán de mi completa responsabilidad.

Lima, junio de 2004