

I N D I C E

PRESENTACION	2
RECONOCIMIENTOS	3
1. INTRODUCCION	4
1.1 Las carencias de los barrios populares de las áreas de expansión de Quito en relación a los servicios de agua potable y alcantarillado.	5
2. PARTICIPACION Y SOCIEDAD LOCAL.	7
2.1 Los sectores populares, el acceso a la tierra y a los servicios urbanos	7
2.2 Los barrios populares y el acceso a los servi- cios urbanos	9
3. ¿PARTICIPACION POPULAR?	14
3.1 ¿Cómo entender la "participación popular" en la búsqueda de soluciones a las carencias de agua potable y alcantarillado en función de las distintas situaciones?	15
3.2 Modalidades de participación de los habitantes de los barrios populares de las áreas de expansión de Quito en la búsqueda de solución a sus carencias de agua y saneamiento.	18
3.2.1 Autosatisfacción de las necesidades	19
3.2.2 Participación y reivindicaciones populares	23
4. PARTICIPACION EN UN SENTIDO MAS AMPLIO: ¿EN QUE NIVELES?	24
4.1 Los sectores populares y su posible co- Participación con el Estado: la necesidad de un sustento democrático en esa relación.	25
4.2 Participación y gestión democrática de los servicios	26
4.3 Participación, servicios y derechos ciudadanos.	30
4.3.1 Derecho a la información	30
4.3.2 Derecho a la salud	31
4.4 Participación y realización de las obras.	32
5. PARTICIPACION: ACTORES Y AGENTES	35
5.1 Participación: rol de los diferentes actores	35
5.1.1 Organizaciones poblacionales	35
5.1.2 Participación de la mujer en la búsqueda de solución a las carencias de agua y saneamiento,	37
5.1.3 Participación: propietarios vs. no- propietarios	38
5.1.4 Actores que se benefician de los	

	procesos de "participación popular"	41
	* Falsos líderes y promotores	41
	* Terratenientes y traficantes de tierras	41
	* Políticos en campaña o en ejercicio del poder	43
5.2	Participación: rol de los diferentes agentes .	45
5.2.1	La "participación popular" prevista en los organismos el Estado en relación al agua y al alcantarillado.	45
5.2.1.1	Posible participación de los usuarios según la Ley de Aguas y el Reglamento para su apli- cación.	45
5.2.1.1	Posible participación de los usuarios según la Ley de Régi- men Municipal	46
5.2.1.3	Posible participación de los usuarios según las ordenanzas de creación de las Empresas Municipales Quiteñas.	47
5.3	Participación popular y Empresas de Servicios: procesos de reivindicación- negociación subyacentes y cómo se tra- ducen en compromisos.	49
5.3.1	Necesidades, satisfactores y derecho de los pobladores.	49
5.3.2	Formas de entender la participación por parte de los pobladores y de las Empresas:	51
5.3.2.1	La participación para las Empresas	51
	* Co-participación económica: . .	52
	* Co-participación en la responsabilidad de las obras: .	52
	* Co-participación en trabajo. .	53
	* Co-participación a nivel decisional	53
	* Co-participación en la comunicación y educación de la comunidad.	53
5.3.2.2	"La participación" para los pobladores	53
5.3.2.3	Contradicciones entre los pobladores y las Empresas por las formas de entender la "participación".	56
	* Pros y contras sobre la "minga".	56
	* El clientelismo	57
	* La calidad de las obras	59
5.3.3	Participación: alternativas, acciones concretas y proyectos que se han rea- lizado en los barrios populares. . .	60
5.3.3.2	Administración comunitaria de tanqueros del Estado	61
5.3.3.3	Estudios y construcción de las	

	obras.	62
	5.3.3.4 Participación en el financiamiento de las obras . .	62
6.	EN RESUMEN: LOS GRANDES IDEALES QUE DEBEN ORIENTAR LA PARTICIPACION POPULAR PARA ENCARAR EL DESAFIO DE LOGRAR UNA ADECUADA ACCESIBILIDAD A LOS SERVICIOS URBANOS POR PARTE DE LOS SECTORES POPULARES. . . .	64
	* Participación popular en la búsqueda de una sociedad más equitativa.	66
	* Participación popular en la búsqueda de una ciudad para todos.	67
	* Participación popular en la lucha contra el derroche.	69
	* Participación popular por una gestión democrática de los servicios.	69
	* Participación popular por un ambiente propicio para la vida.	71
7.	BIBLIOGRAFIA	72

EL DESABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN LAS AREAS POPULARES DE GUAYAQUIL

HISTORIA DE UNA IMPOSIBLE COOPERACION PARTICIPATIVA

Nelson Olaya
Gaitán Villavicencio

Presentado a:
CIDAGUA ANDINA

Quito, 22 - 26 de enero de 1990
Guayaquil, Noviembre de 1989

INTRODUCCION

Según los periódicos de Guayaquil los principales problemas de la ciudad son la subsistencia, la carencia de agua y la delincuencia urbana; y hace 25 años los mismos matutinos nos indicaban, bajo otro orden, los mismos problemas pero encabezados por el del agua potable.

Creemos que la problemática del agua potable no es nueva, pensamos que desde el inicio de este siglo ésta hace cíclicamente crisis, por la recurrencia de una serie de factores, de diferentes características (demográficos, urbanistas, económicos, administrativos, políticos, financieros y técnicos, principalmente), que hay necesidad de aprehender a articular entre sí.

Desde finales del siglo pasado en que se desarrollaron los principales medios de consumo colectivo (transporte, agua potable, alcantarillado, luz eléctrica, etc.) en Guayaquil, sus orígenes, funcionamiento y calidad en la prestación del servicio han estado muy ligados al modelo agroexportador que articuló a la economía nacional y se centralizó en esta ciudad. Es decir que existe una relación estrecha y directa entre el auge y crisis de la economía urbana-nacional y la existencia y calidad de los servicios urbanos en nuestra ciudad; la combinación de estos dos elementos, en ciertas coyunturas, provean situaciones de crisis económica y urbanas en una formación social dada.

Guayaquil se ha vinculado, y amarrado, con el mercado mundial a través de la agroexportación, originalmente el cacao, fines del siglo XIX y primeras décadas del actual; después por medio del banano, finales de los años 40 hasta mediados de los 60; y actualmente, durante la etapa petro-exportadora el país, a partir de la acuicultura, especialmente el comercio del camarón. Todo esto ha hecho que la ciudad sea el principal puerto poblado y económico del Ecuador.

Desde esta perspectiva el proceso de urbanización de la economía guayaquileña ha estado sometido a los ciclos económicos de la agroexportación, lo que ha generado una serie de desigualdades y distorsiones en el patrón de crecimiento urbano, caracterizado por la excesiva concentración de la propiedad urbana, una suigeneris segregación socio-residencial y la incapacidad

gestionaria de los organismos de poder local.

En el contexto reseñado la prestación de los servicios urbanos, la mayoría en manos de agencias del Estado local, solo son privados el transporte urbano y la empresa eléctrica, la cual pertenece a un consorcio norteamericano desde inicio de esta centuria, pero en este momento ha sido nacionalizada y se encuentra en pleno proceso de negociación y traspaso. Vale señalar que en la actual coyuntura se escuchan voces de ciertos actores sociales que demandan la privatización de los servicios urbanos, especialmente la recolección de desechos sólidos y telefonía, ha sido verdaderamente irregular, habiéndose caracterizado, generalmente, por la ineficiencia, corrupción y deterioro de los mismos. Situación que la imputamos, principalmente, al manejo clientelar que se ha dado a los mismos, impidiendo una real participación y control en la gestión por parte de los usuarios.

En relación al abastecimiento del agua potable nuestro objeto de estudio - su dotación se ha dado desde hacia los barrios de ingresos estables hacia los populares, como regla general. A estos últimos el Estado los ha ido dotando de los servicios urbanos básicos de una manera muy lenta y "populista", situación de la que no escapa el agua potable. Las dos principales reivindicaciones de población de los barrios populares han sido: el acceso a la tierra (garantía de posición) y el relleno de las vías de penetración (calles); el resto de obras se van consiguiendo paulatinamente del estado. Pero en los barrios de reciente ocupación, o en proceso de expansión (no consolidados) los vecinos han debido recurrir a los carros cisternas o tanqueros para aprovisionarse del vital líquido a precios de mercados (léase, especulativos), ya que algún momento llegarán las obras del estado. Este ethos urbano ha sido enseñado e internalizado por las escrituras políticas clientelares, y tiene alrededor de 60 años de praxis.

En algunos barrios de reciente formación se dan nuevas formas de participación por medio del manejo de piletas de agua potable construidas por la empresa, desgraciadamente esta forma de intervención de los habitantes implicados dura y según la calidad de aptitud de los dirigentes.

Solo desde hace unos poquísimos años atrás la población ha reivindicado su derecho a un adecuado y permanente servicio urbano, especialmente de agua potable, son los casos de las manifestaciones del Guasmo (cerramiento de la vía al Puerto Marítimo internacional) y los reclamos institucionales de la federación de barrios suburbanos de Guayaquil (denuncia a la Contraloría General del Estado de la calidad de las obras de Alcantarillado hechos por una multi-nacional japonesa, la Tokura); pero debido a la debilidad del movimiento social urbano y al aprovechamiento del populismo han pasado desapercibido y sin continuidad.

Por otro lado, esta investigación se ha basado en la información secundaria existente en la Empresa Municipal de Agua Potable y Universidad de Guayaquil; y en la aplicación de entrevistas realizados a funcionarios, operadores del servicio de distribución de agua, dirigentes barriales y vecinos.

El informe consta de las siguientes partes: Proceso de urbanización, barrios populares y abastecimiento de agua potable; alcances del Plan Maestro y baños populares; Proyectos de Plan y Tarifas; y, abastecimiento de agua a los barrios y las soluciones populares; para finalmente plantear unas conclusiones y perspectivas en el caso guayaquileño.

Por último, Guayaquil se encuentra geográficamente en el litoral ecuatoriano, en el margen occidental del río GUAYAS, cuyos afluentes son los ríos Daule y Babahoyo, y hacia el sur y oeste, está rodeada por esteros de agua de mar; y paradójicamente en esta urbe que está rodeada por agua muchos de sus habitantes carecen del vital líquido.

I. BREVE SINTESIS HISTORICA SOBRE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE DE GUAYAQUIL (XIX-XX) Y EL PROCESO DE URBANIZACION DE LA ECONOMIA.

Inicialmente, los habitantes de la ciudad de Guayaquil se abastecían de agua del río. Posteriormente, se extraía agua de pozos excavados, lo cual permitía disminuir el acarreo del líquido, como se puede observar en el plano No. 1. El reparto se hacía en barriles transportados por acémilas.

El antecedente más importante en el área del saneamiento de la ciudad de Guayaquil, se encuentra en el último cuarto del siglo pasado, cuando en 1884 se convoca la licitación para las obras de agua potable y la canalización¹; para el financiamiento de las mismas el Municipio hipoteca los terrenos del oeste al Banco de Crédito Hipotecario, en 1882, por doscientos cincuenta mil sucres².

Los trabajos para el agua potable los realizó una compañía francesa que empezó en 1887 e inauguró el sistema en julio de 1892 en el área central de la ciudad (Plano No. 2). La captación provenía de vertientes de montaña, a unos 88 km. al este de Guayaquil, y el agua se conducía por dos acueductos que hacían un cruce subfluvial para llenar los reservorios en el cerro Santa Ana desde donde se distribuía a la ciudad.

Durante esta época de gran auge económico provocado por la agro-exportación cacaotera, las necesidades de la producción obligaban la existencia de una fuerza de trabajo sana, libre de epidemias; razón por la cual el Estado, por medio de Eloy Alfaro, crea la "Junta de Canalización" de Guayaquil y declara al saneamiento y

¹ Diario "La Unión", 28 de noviembre de 1884, citado por Julio Estrada Y. Guía de Guayaquil. Inédito. Voz: Saneamiento.

² Estos terrenos inundables y pantanosos fueron comprados por la Municipalidad a este banco, el 10 de Enero de 1880, como requisito para que le pueda otorgar el citado crédito.

al agua "Obras Nacionales", para lo cual se crea el impuesto a la exportación del cacao, el 5 de Octubre de 1905.

Entre fines del siglo pasado y comienzo del presente siglo se procedió lentamente a ampliar el servicio de agua potable mediante piletas públicas hacia los sectores sur oeste. Hasta 1897 se extiende el servicio hacia el oeste (calles Quito entre Colón y V.M. Rendón) y hasta 1904, para el sur el área comprendida entre las calles Quito, Sucre y Esmeraldas. De todas formas en 1905 la Municipalidad repara los aljibes de agua para completar el sistema existente. A fines de esta década se presenta la primera crisis del agua potable de Guayaquil.

En 1910 el Municipio crea la Junta Municipal de Higiene que inmediatamente expuso las bases para una licitación para obras de agua potable y canalización, que se adjudicó a la compañía inglesa J.G. White & Co., iniciándose los trabajos a fines del año 1914. El estudio fue presentado por la misma compañía en 1916 y fue diseñado para una población de 117.000 hab., con una producción de 20.000 m³/d., que serían suficientes hasta 1926, como se puede observar en el Cuadro No. 1.

CUADRO No. 1

Evolución de la población y el área urbana de Guayaquil (1740 - 2000)

Año	Población	Areas (Ha)	Densidad (hd/Ha)	Fuente
1740	2.996	48	62	(1). (2)
1765	2.919	77	64	(1). (2)
1857	23.207	160	145	(1). (2)
1886	44.000	224	196	(1). (2) (3)
1903	73.515	460	160	(1). (2)
1919	89.771	484	185	(4).
1930	116.047	593	196	(1). (2)
1935	135.190	640	211	(1). (2)
1944	200.000	851	235	(1). (2)
1950	258.966	1.100	235	(1)
1962	510.804	2.200	232	(1)
1974	823.219	4.658	175	(1). (5)
1982	1.199.344	9.185	130	(4). (6)
1985	1.169.353	13.550	108	(7). (8)
1990	1.899.741	19.000	100	(7). (8)
1995	2.444.299	26.000	94	(7). (8)
2000	3.054.665	35.000	87	(7). (8)

Fuentes:

- (1) PREDAM: Análisis Socio-económico de las Areas de Concentración de la Pobreza de la Ciudad de Guayaquil, op. cit.
- (2) M.I. Municipio de Guayaquil. Esquema General Urbano, 1975.
- (3) Modesto Chávez Franco. Crónicas de Guayaquil Antiguo, op. cit.
- (4) Miranda y otros, Tesis cit.
- (5) INEC Censos Nacionales de Población: 1950-1962-1974-1982.

- (6) M.I. Municipio de Guayaquil. DPU. Informe del Consultor de Vivienda Plan de Desarrollo Urbano Fase I, 1985.
 - (7) M.I. Municipio de Guayaquil. DPU. Diagnóstico demográfico de la Población del A.M. de Guayaquil y su región, 1985.
 - (8) Proyecciones del área urbana-CER-G.
- Elaboración: CER-G

En 1920 la compañía J.G. White & Co. comienza los trabajos de construcción de la planta de tratamiento denominada La Lolita, a 88 km. al este de la ciudad de Guayaquil. En 1927 entra a operar la planta La Lolita y escasamente 3 años más tarde, en 1930, ya estaba funcionando a su máxima capacidad, es decir 30.000 m³/d. El sistema de La Lolita proveía también agua potable a lo largo de la ruta de las tuberías; en el año 1944, solamente 10.000 m³. llegaban a Guayaquil, produciéndose graves molestias por el desabastecimiento continuo del líquido vital. Este momento se presenta la segunda gran crisis del sistema de producción de agua potable de la ciudad.

En 1923 se crea la Junta de Saneamiento, la cual se hace cargo en 1933 de los trabajos de canalización y agua potable, avanzando linealmente dichas obras.

A raíz de la crisis de producción y realización del cacao la ciudad se sumerge en una de sus cíclicas crisis urbanas, que hace que durante esta etapa el sistema se extienda muy lentamente.

En 1904 se dicta por Ordenanza Municipal el primer "Reglamento del agua potable", el cual se cambia totalmente en 1927. En 1927 la Municipalidad adquiere los medidores para la red pública.

En 1946 el gobierno autoriza al Municipio la gestión de un préstamo externo por 4'000.000 de dólares para obras de canalización y agua potable.

La agroexportación bananera, convirtió a Guayaquil nuevamente, en el centro de la acumulación nacional. Situación que se tradujo en un gran crecimiento poblacional, vía migraciones internas, y en el aumento del territorio urbano como se puede apreciar en el cuadro No. 1.

Por ello la Municipalidad emprendió los diseños de un Sistema de Abastecimiento de Agua Potable con captación de agua superficial en el río Daule, a unos 26 km. al norte de la ciudad y, paralelamente, la planta de potabilización (La Toma). Este sistema entró en servicio en 1951 con una producción de 75.000 m³/d para servir a una población aproximada de 270.000 hab.

Mediante decreto Gubernamental del 12 de Junio se crea la Junta Cantonal de Agua Potable de Guayaquil, organismo que se encargó de administrar el servicio. Hasta dicha fecha, la responsabilidad la tenía la Municipalidad a través de su Departamento de Agua Potable³.

³ El Gobierno Nacional, mediante una ley de emergencia, construyó la Junta Cantonal de Agua Potable motivado por el peligro inminente que se encontraba la ciudad

En 1961, la Junta Cantonal contrató a la compañía SEURECA para la elaboración del Estudio del Nuevo Sistema de Abastecimiento de Agua Potable para la ciudad de Guayaquil. Desde la elaboración de dicho Estudio se han ejecutado continuamente obras y modificaciones del Sistema de Abastecimiento tendientes a suplir la creciente demanda de agua.

El 4 de Agosto de 1970, mediante Decreto Supremo, se suprime la existencia de la Junta Cantonal de Agua Potable de Guayaquil cuyas funciones nuevamente pasaron a la Municipalidad, la cual expidió la ordenanza constitutiva de "La Empresa Municipal de Agua Potable (EMAP-G), promulgada el 25 de Septiembre de 1970.

El boom petrolero, de 1973, conllevó un crecimiento de la ciudad y una dinamización del sector de la construcción, que generó la renovación urbana del tugurio central, entre otras cosas, causante directa del crecimiento acelerado de El Guasmo. Gracias al excedente producido se hicieron fuertes inversiones en medios de consumo colectivo, entre los que se destaca la ampliación de la planta de La Toma. Por ello, en Agosto 1975 se clausuraron las tuberías subfluviales provenientes del agua de la planta de tratamiento La Lolita, por lo que la ciudad de Guayaquil empezó a depender exclusivamente de las aguas del río Daule.

La EMAP-G suscribió, el 30 de Junio de 1978, un contrato con la Asociación Consultora Gilbert-Brown & Caldewell-Ribadeneira, para la elaboración del Plan Maestro de Agua Potable para la ciudad de Guayaquil y su área de influencia.

A partir de 1983 se dió una cuádruple coincidencia: el descenso del precio del petróleo, crisis del comercio exterior, crisis financiera y las inundaciones, que afectaron la producción para el mercado interno. Esta situación conformó un cuadro de crisis económica que trajo como escala, entre otros casos, la crisis urbana y el descenso en la calidad y funcionamiento de los servicios urbanos. Por ello el 3 de agosto de 1989 el gobierno nacional crea, en sustitución de la EMAP-G, la empresa Provincial de Agua Potable del Guayas (PAP-G), denominación debido a que se abastece a algunas poblaciones de los cantones circunvecinos de la provincia del Guayas que están en el trazado de los acueductos.

El gran crecimiento poblacional y territorial de Guayaquil (Cuadro No. 1) actual ha hecho que esta nueva crisis en la producción del agua afecte de una manera más directa a los barrios populares del sur y el oeste, así como al casco comercial (CBD), conformando un cuadro de una urbe "ingobernable" debido al caos en la administración municipal y las fallas (carencia o deterioro) en los otros servicios urbanos básicos. Situación que ha hecho que la población carenciada sobredimensione la escasez del líquido vital, a lo que se agrega la especulación con éste.

III. EL PLAN MAESTRO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE PARA GUA-

de sufrir la paralización de los dos sistemas de abastecimiento.

YAQUIL Y SU AREA DE INFLUENCIA (1980 - 2000)

La Asociación Consultora Gilbert-Brown & Caldwell-Ribadeneira entregó a la Empresa Municipal de Agua Potable (EMAP) el Plan Maestro el 31 de Octubre de 1980.

El Plan Maestro tiene los siguientes objetivos fundamentales: el suministro del líquido, la elevación del standar sanitario de los habitantes asentados en su área de influencia y, además, la planificación, priorización y programación de los proyectos de agua potable.

Los estudios contienen la planificación del sistema de abastecimiento de agua potable para servir a Guayaquil y a las localidades de 8 municipios (actualmente 10), con una extensión aproximada de 800 Km.2. y con una población inicial de 1'437.000 para el año 1980 y proyectada al año 2000 a 3'500.000 habitantes; permitiendo identificar con razonable grado de precisión las demandas de agua de la población y los proyectos de mejoramiento de los sistemas existentes de agua potable en ejecución y los que deberán ejecutarse en el futuro inmediato; además, contiene los estudios comparativos y selección de alternativas técnicas y económicamente más favorables.

DELIMITACION GEOGRAFICA

Se provee en el Plan el abastecimiento de agua a los siguientes sectores:

- Sector Metropolitano de Guayaquil: con un desarrollo contemplado hasta el año 2000.
- Sector Norte: desde Guayaquil hasta la ciudad de Daule y poblaciones en ruta como: Nobol, Petrilo, etc.
- Sector Este: desde Durán, siguiendo la línea férrea, hasta Bucay y poblaciones en ruta como: Yaguachi, Milagro, Naranjito, San Antonio, San Rafael, etc.
- Sector Oeste: desde Guayaquil, siguiendo las carreteras, hasta Salinas y General Villamil (Playas), incluyendo las poblaciones de Santa Elena, Ballenita, La Libertad y poblaciones en ruta como: Chongón, El Consuelo, Cerecita, Progreso, Zapotal, etc.

En la sectorización precedente se hallaba, para 1987, una población aproximada de 1'949.000 habitantes que representaba el 25% de la población total del País.

Para atender adecuadamente a la población asentada en el área de estudio, la EMAP-G dispone de dos principales fuentes de agua: el río Daule que constituye la única fuente de suministro de agua cruda para la planta de tratamiento La Toma, desde la cual se abastece a los sectores: Metropolitano, Norte y Oeste; y la fuente de agua de montaña que se somete a tratamiento en la planta de tratamiento La Lolita que permite abastecer el sector Este.

PROYECCIONES DE LA DEMANDA DE AGUA

Luego de las estimaciones de las demandas de agua (media y

máxima) en base a las dotaciones recomendadas, se estableció el cuadro siguiente (No. 2) que muestra en forma objetiva la demanda máxima diaria, para todos los sectores, necesaria para satisfacer adecuadamente a la población del año 2000, metas que se alcanzarían si se estuviesen ejecutando todas las obras de acuerdo a la programación del Plan Maestro.

CUADRO No. 2

**PROYECCION DE DEMANDAS DIARIAS MAXIMAS,
M3 / D**

Sector	A Ñ O S				
	1980	1985	1990	1995	2000
Metropolitano					
Guayaquil	328.302	472.667	629.143	817.284	1.048.285
Norte	334	4.314	6.500	9.006	121.499
Oeste	1.605	14.380	27.236	39.637	58.299
Este	14.599	22.590	32.317	45.850	65.129
Total	344.840	513.951	695.196	911.777	1.184.212

Fuente: Plan Maestro de Agua Potable 1980-2000
Elaboración: CER-G

ETAPAS PREVISTAS PARA LA EJECUCION DEL PLAN MAESTRO

El Plan Maestro contempla cuatro etapas quinquenales para la ejecución de las obras que la conforman. Su iniciación se previó para el año 1980; no obstante, la Primera Etapa ha tenido que ser postergada por falta de financiamiento⁴. Consecuentemente, y tal como estaba previsto, las etapas siguientes se irán ejecutando quinquenalmente, en base a los cronogramas de cada una de ellas, y una vez que se disponga del financiamiento requerido.

FINANCIAMIENTO DE LOS PROYECTOS DEL PLAN MAESTRO

A. FINANCIAMIENTO DEL BIRF

Conjuntamente con otras instituciones de préstamos, el BIRF dió asistencia financiera para el Proyecto de Abastecimiento de Agua Potable para la ciudad de Guayaquil y la provincia del Guayas en Julio de 1974. Completado en 1982, el Proyecto incrementó la capacidad de agua cruda de la planta de tratamiento La Toma en 320.000 metros cúbicos por día (MCD). Adicionalmente, el préstamo también proveió fondos para un Plan Maestro que incluya una evaluación de las necesidades de abastecimiento de agua del sector hasta el año 2000. El Plan Maestro fue completado en 1981.

⁴ El tiempo de retraso es de alrededor de 8 años.

La EMAP-G requirió financiamiento adicional del BIRF en 1984 para el mejoramiento del sistema de abastecimiento de agua potable y en mayo de 1985 se estableció un programa para dicha operación. El proyecto propuesto fue evaluado por el BIRF al comienzo de 1986 y se preparó un reporte titulado, "Segundo Proyecto de Abastecimiento de Agua Potable para la ciudad de Guayaquil y la provincia del Guayas".

El reporte recomendó al proyecto propuesto, para mejorar el servicio, y desarrollarlo en un periodo de 8 años, a completarse en el año 1994.

En general, el proyecto tiene tres componentes básicos: el primer componente, comprende un mejoramiento global de las actividades de la EMAP-G. El segundo componente se relaciona a la expansión de la producción y distribución de agua potable; y, el tercer componente, comprende la completación de estudios adicionales⁵.

Los componentes se desglosan de la siguiente manera⁶:

1. Expansión del sistema de agua potable a las áreas del Guasmo, Mapasingue, Suburbio Oeste y Prosperina, así como la rehabilitación de la zona central de Guayaquil. Se incluye la ampliación de la planta de tratamiento de agua potable "La Toma", reservas y líneas principales y la formación de un fondo rotatorio para financiar las conexiones domiciliarias a los consumidores de recursos bajos.
2. Optimización de la operación del sistema y modernización del funcionamiento de la EMAP-G. Incluye la capacitación del personal, una operación de hermandad de la EMAP-G en la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Miami-Condado de Dade en EE.UU. y la compra de equipo para operación y mantenimiento.
3. Estudios que abarcan la actualización del Plan Maestro, la rehabilitación de la planta La Lolita y una posible unión o al menos una mejor coordinación de la EMAP-G con la EMAG.

El costo estimado del proyecto es de aproximadamente US\$52 millones, de los cuales el BIRF podría financiar el costo en divisas del proyecto (estimado en US\$30 millones), la EMAP-G US\$13 millones por medio de sus fondos propios y los US\$9 millones restantes

⁵ Reporte de I Fase - Proyecto de Hermandad - Miami Dade Wastee and Sewer Authority Department and Empresa Municipal de Agua Potable de Guayaquil - 26 de Abril de 1987.

⁶ Comunicación a: Ec. Francisco Swett
Ministro de Finanzas y Crédito Público
de: Robert Kanchuger
Jefe División Interino-División del
Pacífico-Región de América Latina y
el Caribe. - Mayo 22, 1986

podrían ser financiados por el BEDE a través de una reprogramación de US\$4.5 millones de un préstamo existente para la EMAP-G y los otros US\$4.5 millones a través de un nuevo préstamo para ser desembolsado en un periodo de alrededor de 6 años a partir de 1989.

El BIRF podría financiar los intereses relacionados con el préstamo que se estiman en US\$4 millones, por lo que la contribución del BIRF ascendería a US\$34 millones.

Hasta la actualidad, la EMAP-G no ha podido cumplir con los requisitos impuestos por el BIRF para la obtención del préstamo; entre éstos, el de llegar a cero, hasta el año 1990, el déficit presupuestario acumulado desde el año 1985 cuando se evidenció la crisis económica de la EMAP-G; y a partir del año 1991 dicha empresa debería lograr un superávit anual que le permita cumplir con el pago de la deuda a contraerse. Otro requisito, es el de elevar, más aún, significativamente las tarifas de agua potable (la última elevación fue en octubre de 1988), lo cual ocasionaría un nuevo impacto en los grupos sociales de ingresos económicos bajos y sin mejorar el sistema deficitario actual de abastecimiento de agua potable.

B. FINANCIAMIENTO DEL BANCO ECUATORIANO DE DESARROLLO (BEDE)

El 18 de abril de 1982 el BEDE concedió a la EMAP-G un préstamo de 530 millones de sucres para financiar la culminación del proyecto de abastecimiento de agua potable para las ciudades de Guayaquil, Daule y de Santa Elena, como aporte local del Contrato de Préstamo No. 1030-EC celebrado entre el BIRF y la EMAP-G en Julio de 1984.

En el año de 1984, considerando las evaluaciones por la EMAP-G se estimaba que existían 96.000 usuarios incorporados al sistema de abastecimiento, que representaba una población servida de 981.000 habitantes, ésto es un índice bajo de cobertura del 60%.

Por la premura con que se querían ejecutar algunas obras de la Primera Etapa del Plan Maestro de Agua Potable y hasta tanto se logre el crédito del BIRF, la EMAP-G seleccionó cinco grupos de obras, que constituirían proyectos independientes, factibles técnicamente de llevarse a cabo en forma separada, sin alterar el desarrollo posterior de las obras restantes de dicha Etapa.

El 16 de Julio de 1984 el BEDE aprueba la concesión de un préstamo por 2.400 millones de sucres (67.63 = US\$1.00) en favor de la EMAP-G, destinado a financiar la construcción de obras prioritarias de la Primera Etapa del Plan Maestro de Agua Potable para Guayaquil y su área de influencia.

La EMAP-G, previo al primer desembolso, debió presentar un programa que tenía los propósitos siguientes:

1. Disminución del porcentaje de agua no contabilizada
2. Perfeccionamiento del catastro de usuarios
3. Disminución de la cartera vencida; y,

4. Eliminación del porcentaje de agua donada

La conducción de agua potable desde la planta de tratamiento La Toma, hasta los reservorios de reserva y compensación de la ciudad, se la realiza a través de dos acueductos de 42 y 52 pulg. de diámetro. Existe un tercer acueducto de 72 pulg. de diámetro, el cual requiere una prolongación aproximada de 10 km. de longitud para llegar a los reservorios de la ciudad con lo cual se aumentará la capacidad de conducción de agua, consecuentemente con el incremento de producción de la planta de tratamiento. Actualmente el acueducto incompleto de 72 pulg. está interconectado a los acueductos de 42 y 52 pulg.

Uno de los proyectos a financiarse con el préstamo del BEDE es el de concluir el acueducto de 72 pulg., con lo cual se obtendría la capacidad siguiente de conducción:

CUADRO No. 3

AUMENTO DE LA CAPACIDAD DE CONDUCCION DE AGUA POTABLE CON LA TERMINACION DEL ACUEDUCTO DE 72 PUG. DE DIAMETRO

Acueducto pulg.	Capacidad Actual M.C.D.	Capacidad Futura M.C.D.
42 y 50	240.000	240.000
72	100.000	300.000
Total	340.000	540.000

Fuente: Plan Maestro de Agua Potable 1980-2000
Elaboración: CER-G

Similarmente a la situación con respecto al BIRF, la EMAP-G no ha podido cumplir con los requisitos del BEDE por lo tanto no se concretaron todos los desembolsos respectivos, con el agravante que la paridad cambiaria del sucre al dólar se ha multiplicado exactamente 10 veces (670 sucres = US\$1.00) desde la aprobación del crédito, lo cual ha incidido a aumentar el costo de las obras que no se realizaron oportunamente y se ha agravado la situación de cumplir con las ejecutorias del Plan Maestro.

De haberse realizado los cinco grupos de obras, el índice de cobertura habría alcanzado el 68%, lo cual implicaba una mayor rentabilidad social del proyecto.

El Gobierno actual está realizando las gestiones pertinentes para re-financiar este grupo de obras.

FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO NACIONAL

El Gobierno Nacional, según Decreto No. 1339 del 26 de Noviembre de 1985, declaró en emergencia a la EMAP-G, y así mismo otorgó una ayuda económica de 520 millones de sucres para la ejecución de seis proyectos denominados "Plan Emergente" (debió denominarse Plan de Emergencia).

Con el Decreto mencionado, se exoneró a la adjudicación de obras de todo el proceso licitatorio. El 17 de enero de 1986 se adjudicaron los seis proyectos.

La producción y productividad generados por los seis proyectos debería reflejarse en la situación financiera de la EMAP-G, a partir del año 1987⁷; desgraciadamente ésto no se ha dado hasta la fecha, por más que hubo reajuste de las tarifas.

III. ANALISIS DE LAS TARIFAS VIGENTE DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE

El 3 de octubre de 1988 se promulga la Ordenanza Reformada que reglamenta el servicio de Agua Potable en el Cantón Guayaquil y en su área de servicio. En el considerando de dicha Ordenanza se expresa: "Que se deben reajustar las tarifas de tal manera que la EMAP-G pueda cumplir con las inversiones requeridas tanto por el BIRF como por el BEDE, para llevar a cabo la Primera Fase del Plan Maestro de Agua Potable".

Se establece las siguientes clases y categorías de tarifas para los abonados al servicio de agua potable:

- a. Categoría Residencial o de Servicio Doméstico
- b. Categoría Comercial
- c. Categoría Industrial, con tres subclasificaciones de acuerdo a la naturaleza del consumo y actividades a que se dedica la industria.

Se presenta el cuadro No. 4 de las tarifas de agua potable para las tres categorías precedentes:

- d. Servicio público subsidiado. Las instituciones de asistencia social y las educacionales gratuitas pagarán media tarifa por el servicio de agua potable, de acuerdo a la Ley de Régimen Municipal. Queda prohibida la exoneración total.
- e. Tarifas especiales. La EMAP-G puede establecer tarifas especiales, mediante convenios, en los casos no considerados en las categorías anteriores. Ejemplo de estas tarifas sería la aplicable a los carros tanqueros que se les vende a S/. 15 el m³. de agua para uso residencial. Otro ejemplo sería la venta de agua a la autoridad Portuaria de Guayaquil que abastece de agua a los barcos de gran calado, la tarifa está fijada en dólares.

Después del primer mes de vigencia de la Ordenanza en referencia se aplica un incremento progresivo del 3% mensual en la Categoría Residencial, exceptuándose el consumo básico de dicha categoría. En las categorías Comercial e Industrial

7

Comunicación a: Robert Kanchuger-Jefe Interno de la División del Pacífico-Banco Mundial.
de: Abgdo. Alejandro Aguayo Cubillo
Presidente del Directorio de la EMAP-G. 24 de enero de 1986.

se aplicará un incremento progresivo del 4% mensual en todos los niveles de consumo.

El cuadro No.5 presenta un ejemplo del aumento progresivo de la tarifa de agua potable para el nivel de consumo de 16 a 30 m³ mensuales para la categoría residencial.

Se escogió este nivel porque es el más representativo de los grupos sociales que estando asentados en barrios marginales tienen red de distribución con un servicio de presión baja e intermitente (solamente en ciertas horas del día o de la noche).

Para el 31 de agosto del presente año se contabilizan 152.140 usuarios totales, de los cuales 131.244 corresponden a los usuarios del área metropolitana de Guayaquil (incluidas las urbanizaciones La Puntilla y Entre Ríos que pertenecen al cantón Samborondón) y 20.896 usuarios del área rural (denominando así a cualquier otra población que no sea Guayaquil).

Para el 30 de junio del año en curso se reportan 48.530 usuarios totales que pagan la tarifa básica (en las tres categorías), de los cuales aproximadamente 30.000 usuarios no tienen medidores. Si se combinaran las informaciones de junio y agosto se tiene que el 31.9% de los usuarios para ese período pagaron el nivel de consumo de 0 a 15 m³.

Para el caso que la conexión de agua a la vivienda no tenga medidor (guías directas), éstas pagarán de acuerdo al avalúo catastral de la respectiva categoría y al diámetro de la conexión a la red de distribución. Estas tarifas vienen incluidas en la Ordenza mencionada.

Así por ejemplo, para un rango de avalúo catastral de 200.001 a 400.000 sucres y para una guía de 1/2 pulg. de diámetro la tarifa es de 300 sucres, que es similar a la tarifa básica por mes para el nivel de consumo de 0 a 15 m³ para la conexión con medidor de la Categoría Residencial (Cuadro No. 6). Cabe indicar que a las conexiones sin medidor se les cobra el mantenimiento del mismo.

La planilla del consumo de agua potable incluye la tasa por utilización del alcantarillado sanitario. Se ha elaborado un cuadro comparativo (No. 6) del pago de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario para los rangos de consumo de 0 a 15 m³ (con y sin sistema de alcantarillado sanitario).

La tarifa básica previa a la Ordenanza reformada, era de 28 sucres por consumo básico y 50 sucres por mantenimiento del medidor, totalizando 78 sucres. De acuerdo a la Ordenanza vigente esos valores se han incrementado en 300 sucres por consumo básico y 70 sucres por mantenimiento de medidor, totalizando 370 sucres, con lo que se produjo un incremento del 474%.

En lo referente a los propietarios de los carros tanqueros,

éstos pagan a la EPAP-G el m³., para consumo doméstico, y venden el tanque de 55 gal. a 150 sucres (equivale a 721 sucres el m³), lo cual representa un aumento en el costo de la venta del 4.806%⁸.

Si se ha establecido que la tarifa mínima que se paga es 370 sucres para el nivel de consumo de 9 a 15 m³ mensuales, no significa que se consumen los 15 m³, que hay deficiencia de presión en la red. Si se estima un promedio de consumo de 13m³, el costo por m³ será de 30.83 sucres, lo cual significa que un usuario del carro tanquero paga un 2.333% más que si tuviera acceso a la red de distribución de agua potable.

CUADRO No 4

TARIFAS DE AGUA POTABLE

CUADRO No 5

EJEMPLO DEL AUMENTO PROGRESIVO DE LA TARIFA DE AGUA POTABLE

CUADRO No. 6

CUADRO COMPARATIVO PLANILLAS PARA EL PAGO DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO PARA LA CATEGORIA RESIDENCIA

IV. LA CRISIS INSTITUCIONAL DE LA EMAP-G Y SU REEMPLAZO: "O LA

⁸ En muchos casos los propietarios de los tanqueros especulan con el precio del tanque, según los momentos de escasez del líquido o por las malas condiciones de las calles principalmente.

MISMA JERINGA CON DIFERENTE BITOQUE" (*)

A. La Debacle de la EMAP-G

Similar a la crisis de desabastecimiento de agua potable que sufrió la ciudad de Guayaquil en la década de 1940, en la actualidad se afronta una crisis grave en la provisión del líquido. En los sectores extremos de la red de distribución, los usuarios han tenido que excavar para improvisar tomas que les abastece deficitariamente a ciertas horas de la noche o la madrugada; las denuncias que se generan respecto a la contaminación detectada del agua potable en ciertos sitios de distribución son reales; la creciente área popular desprovista de la red de distribución que clama por el servicio y que tiene que depender de las piletas públicas o de la comercialización particular de los propietarios de los carros tanqueros, crean un ambiente desolador en las condiciones básicas de salubridad del puerto más importante del Ecuador⁹.

El origen de la crisis actual del desabastecimiento de agua potable no corresponde a aspectos estrictamente puntuales o específicos, sino que se generan por una serie de interacciones a través del tiempo. Sin pretender más incidentes, entre otros, que generan el problema:

1. No existe una capacidad adecuada en el sistema de abastecimiento de agua potable a través de sus componentes: Captación, impulsión, tratamiento, conducción, almacenamiento y distribución.
2. La EMAP-G no cumplió con una programación oportuna de suministro y reemplazo de equipos y tuberías. Parte de la red de distribución de agua en el casco central fue instalada en la década de 1929. Gran parte del grupo de bombeo de agua cruda en La Toma (sitio de captación y tratamiento) viene operando aproximadamente 40 años (el tiempo promedio de vida útil recomendado para una bomba es de 10 años).

(*) Expresión de un morador sin agua.

3. Las obras de emergencia que ejecutó el gobierno del período 1984-1988 permitió mejorar la capacidad de producción de agua potable, pero no se mejoró la conducción de la misma, ni superó el déficit vigente.

Las obras de conducción contratadas en 1985, están paralizadas por la falta de financiamiento, con lo cual se evidencia la deficiencia del servicio.

4. El costo estimado de producción de agua potable, a enero de 1988 era de 22,62 sucres por m³. El valor que el usuario

⁹ Según los medios de comunicación de la ciudad se han desarrollado varios tipos de pestes, como: El dengue, Salmonelosis, tifoidea, etc.

pagaba era de 2,33 sucres por m³ en las áreas periféricas, (para consumo de los rangos 0-15 m³ mensuales) con lo cual la EMAP-G subsidiaba a cada familia, de la categoría de menor consumo, con 20,29 sucres por m³, por lo que se totalizaba una pérdida anual de aproximadamente 175'000.000 sucres o US S/. 350.000 (paridad cambiaria: U.S.S/. 1=500). No obstante, que desde octubre de 1988 está vigente un alza de tarifas, se estima que se mantiene en gran escala el subsidio, por cuanto el costo de producción de agua se ha elevado a los 70 sucres el m³.

5. La producción diaria, para enero de 1988, fue de 366.000 m³, de los cuales 189.000 m³ fue agua perdida por día, es decir el 53%. Del 47% que corresponde al agua contabilizada y facturada, ésta no es efectivada totalmente por varias razones, consumos subsidiados, morosidad, desconexión de los medidores, etc.
6. El pago de los dividendos de la deuda con el BIRF, aproximadamente dos millones de dólares anuales, que se financiaba, en 1987, con alrededor de 230 millones de sucres (US 460.000) del impuesto de IETEL, genera una pérdida que se incrementa progresivamente por el diferencial cambiario.
7. El monto de incrementos económicos de los contratos colectivos cada dos años; por ejemplo, el aumento del X Contrato Colectivo (31 de diciembre de 1985) con relación al anterior fue de 1.277'000.000 sucres; en términos porcentuales dicho contrato con relación al anterior significó un 125% de incremento.
8. Existe una gran área urbana popular e informal donde la distribución de agua se hace por carros tanqueros. Para el mes de julio de 1988, el precio promedio de venta de un tanque de 55 gal., era de 80,00 sucres, lo cual es equivalente a un precio de 384,29 sucres el m³, es decir 164,9 veces más costoso que 2,33 sucres que era el precio del m³ de agua vendido a través de la red. A la fecha, noviembre de 1989, el precio del tanque con agua de 55 gal. es de 150 sucres.
9. No obstante que la EMAP-G era una institución autónoma, la composición de su directorio estaba mayormente influenciado por representantes de partidos políticos, que cuando no coincidían con los intereses del Gobierno Central se producía una pugna o simplemente se relegaba la atención a la Empresa.
10. La elaboración del Plan Maestro de Agua Potable, que debió ejecutarse en etapas quinquenales desde 1980, y que prácticamente no se ha iniciado, se basó en el Esquema de Desarrollo Urbano vigente a la fecha. El Plan que fue terminado en 1979, no incluyó el naciente asentamiento del Guasmo, Prosperina, Bastión Popular; peor aún, extensas zonas en la Isla Trinitaria que se están poblando en la actualidad con la construcción e inauguración de la vía perimetral.
11. Los problemas de recuperación de las inversiones que han retardado al BIRF y al BEDE para sus desembolsos tales como:

- . La capacidad limitada en la producción del líquido vital.
- . Los elevados porcentajes de agua no contabilizada o facturada (52.1%)
- . La facturación tardía y cobro del servicio (150 días, promedio).
- . La existencia de una cartera elevada de facturación vencida (47.0%)
- . Un elevado número de empleados por cada 1.000 guías domiciliarias (10.04 personas frente al promedio de 7.0 válido para Latinoamérica).
- . La venta de agua a carros tanqueros, de propiedad privada, a un precio sustancialmente menor al costo de producción del agua potable.
- . Falta de un control adecuado en la eliminación de fugas de agua, así como de guías clandestinas; y,
- . Falta de facturación y tarifación correctas en relación al consumo de las empresas e industrias usuarias.

B. Creación de la Empresa Provincial de Agua Potable del Guayas (EPAP-G)

La ciudad de Guayaquil cuenta en la actualidad con una población de alrededor de 2'000.000 de habitantes, pero ha entrado a una nueva etapa de crisis en el abastecimiento de agua potable, ya expuesta en otra parte de este trabajo. En tales circunstancias, el Gobierno Nacional crea la Empresa Provincial de Agua Potable del Guayas, EPAP-G, el 3 de agosto de 1989, denominación debida a que abastece algunas poblaciones de los cantones circunvecinos que están en el trazado de los acueductos.

En espera, entre otras cosas, que con la conformación de un directorio con menos representación política como el que tenía la EMAP-G pueda, sin sectarismos ni actitudes clientelares, cumplir con sus objetivos fundamentales.

La EPAP-G debe afrontar inmediatamente el grave problema de abastecer a grandes sectores poblacionales, que sin respetar, por obvias razones, los esquemas técnicos del desarrollo urbano ocupan constantemente y progresivamente el suelo urbano constituyendo los barrios populares, especialmente los del sur y oeste de la ciudad.

Para lograr un proceso planificado de cambio dentro de la estructura de la EPAP-G se requiere formular y ejecutar, en detalle, un programa de desarrollo institucional que debe diseñar, implantar y evaluar los sistemas organizacionales de planificación, operacional, comercial, financiero-contable, de administración y de sistemas de información,

así como también la formación de los recursos humanos necesarios para el desarrollo de la institución.

Para suplir las nuevas necesidades de la década presente, y del fin del siglo, deberá actualizarse el Plan Maestro para lograr fuentes complementarias de abastecimiento para las áreas populares, que son las más afectadas. Además la solución no está en el manejo de proyectos aislados sino en la integración de una serie articulada de soluciones, que se adelantan a cualquier situación de crisis en los servicios urbanos.

V. EL ASENTAMIENTO POBLACIONAL NO CONTEMPLADO EN EL ESQUEMA DE DESARROLLO DE LA DÉCADA DE LOS 70 Y SU EXCLUSIÓN CONSECUENTE DEL PLAN MAESTRO DE AGUA POTABLE.

La ciudad de Guayaquil, debido a factores de configuración y ubicación geográfica del área urbana, y, a situaciones de orden político, económico y social, ha sufrido un desarrollo desordenado y anárquico y un aumento explosivo de su población.

EXPLOSIÓN DEMOGRÁFICA DE LA CIUDAD DE GUAYAQUIL

Guayaquil es la cabecera del Cantón del mismo nombre y la capital de la provincia del Guayas, siendo el asiento más importante del litoral ecuatoriano en relación a las instituciones tanto municipales y como del gobierno nacional.

En el período 1952-1989, la población guayaquileña se ha multiplicado siete veces (de 195.000 a 2'000.000 habitantes) y el espacio habitado lo hizo en 16 veces (de 1240 a 20.000 ha.), con una densidad poblacional relativamente baja de 100 hab/ha¹⁰.

De acuerdo a los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1982, Guayaquil crecería a una tasa promedio anual de 4.4%; pero si se incluye la vecina población de Durán, la tasa de crecimiento llegaría al 5%¹¹.

En cuanto a los elementos que intervienen en la formación de la calidad del habitat, según el Municipio de Guayaquil¹², el

¹⁰ Olaya, Nelson y otros: Población sin redes de agua y saneamiento el caso de Guayaquil y sus barrios populares (suburbio del Suroeste y El Guasmo). - CIUDAGUA 88, Montevideo, Agosto de 1988, pág. 4).

¹¹ Debemos indicar que el crecimiento de Durán durante el período intercensal 1974-1982 alcanzó una tasa del 8.1%, gracias a la facilidad de acceso dada por el puente sobre el río Guayas.

¹² Departamento de Planeamiento Urbano. -M.I. Municipalidad de Guayaquil. Plan de Desarrollo Urbano. -Fase I, Informe Final del Consultor sobre "Aspecto: Vivienda 1986".

déficit de vivienda en la ciudad bordea el 20% del parque habitacional total; más del 40% de las mismas no poseen servicios de agua potable en el interior de ellas; alrededor del 50% de éstas no tienen servicios higiénicos de uso exclusivo, ni sistemas adecuados de eliminación de aguas residuales; las vías de acceso a los sectores populares son escasas y de vida efímera.

ESTRUCTURA URBANA DE GUAYAQUIL

La mayor parte del desarrollo espacial de Guayaquil en los últimos años se ha generado en base a la ocupación de hecho de áreas municipales y terrenos baldíos privados tanto en la zona sur (guasmos) como hacia el norte (Mapasingue, Prosperina, Bastión Popular, etc.).

La ciudad se la divide, según el Plan, en cuatro grandes, que casi coinciden con el esquema urbano¹³: sur, centro norte, y oeste, cada una con características propias.

Zona Sur: La característica principal es el desarrollo de los Guasmos, asentamientos populares donde viven más de 250.000 personas en condiciones generalmente carentes de infraestructura básica. El eje vial de esta zona es la avenida Quito y su continuación en la avenida 25 de Julio.

El Guasmo fue originado a fines de los años 70 por un porcentaje elevado de familias provenientes del tugurio central de la ciudad y del suburbio oeste, con unas 37.000 viviendas en 880 ha. Comprende: Guasmo norte, Guasmo centro, Guasmo sur y Guasmo oeste (Fertisa).

Los lotes y calles de los Guasmos representan el 95% del área total con una densidad de 60 viviendas por hectáreas o sea unos 227 hab/ha.

Zona Norte: Es la de mayor potencial de crecimiento inmediato. No cuenta aún con todos los servicios de infraestructura urbana, pero los planes maestros de la EMAG y EMAP-G cubren parte del área de desarrollo. La vía a Daule es el eje de mayor importancia por el flujo de tráfico y el desarrollo industrial que se ha producido a lo largo de su extensión. Se encuentra un desarrollo habitacional como un uso de suelo complementario, aldeaño e informal a las áreas industriales. Este tipo de desarrollo se ha iniciado con las invasiones que se han producido los últimos años en Mapasingue, Prosperina y Bastión Popular, entre otras áreas.

El Bastión Popular es un asentamiento originado en el lustro presente, constituye una gran concentración poblacional a partir del km. 8.5 de la vía a Daule. La cooperativa de vivienda El

¹³ Esquema Urbano de Guayaquil. -M. I. Municipalidad de Guayaquil -DPU -NN.UU. ECU - 72 - 019.- Plan de desarrollo Urbano de Guayaquil, Documento Trabajo No. 1, Parte I: Análisis y Diagnóstico Preliminar, Guayaquil, 1975, pág. 34.

Bastión Popular está dividida en 16 bloques (conjunto de manzanas).

La elaboración del Plan Maestro de Guayaquil en 1979 se basó en el Esquema de Desarrollo Urbano vigente, ya citado, que a la fecha no incluía los asentamientos masivos del Guasmo y Bastión Popular, entre otros.

Debemos indicar que el Plan Urbano de 1975 no se concluyó, peor se legalizó¹⁴, salvo el Esquema Urbano, el cual se cumplió en sus grandes líneas, pero desgraciadamente no contempló la dinámica y distorsiones que iba a provocar la promoción inmobiliaria y la inestabilidad administrativa municipal. Al no existir una oferta de suelo urbano para los grupos sociales de más bajos ingresos, éstos optaron por ocupar las áreas vacantes, propiedades del Municipio y sujetos privados, ya que el suburbio del Suroeste estaba saturado.

ELABORACION DE UN PROYECTO MODIFICATORIO Y/O AMPLIATORIO AL PLAN MAESTRO VIGENTE QUE CONTEMPLA LA SOLUCION AL ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN EL AREA DEL GUASMO

Como se había indicado el Plan Maestro no contempló el asentamiento poblacional masivo al sur de la ciudad, denominado El Guasmo, en el cual se estima una población de 300.000 habitantes. Además, el sistema de redes de distribución de agua potable de la ciudad de Guayaquil se lo puede representar analógicamente como el esqueleto de un pez cuya cabeza son los reservorios de agua ubicados al norte, noroeste y sudeste y las espinas las redes de distribución. Planteada la analogía el Plan Maestro está conceptuado para fortalecer el flujo del líquido a partir de la cabeza, de tal forma que en la zona de la cola (El Guasmo, ubicado al sur); siempre será deficiente la llegada del agua. Un sistema hidráulico eficiente será el de alimentar de agua, paralelamente, por la cola¹⁵.

Por lo expresado, se hace evidente la necesidad de actualizar este Plan para suplir las necesidades expuestas y todas aquellas que se produzcan en su gran área de influencia.

Especialmente, para abastecer de agua al Guasmo se han planteado dos alternativas que le corresponderá a la EPAP-G evaluarlas y tomar la decisión para su ejecutoria, éstas son: el proyecto denominado "Chobo" y del trasvase del canal Daule-Chongón.

¹⁴ No hay nota

¹⁵ Debemos indicar que esta situación no afecta a este gran asentamiento popular sino también a todas las ciudades de clases medias construidas gracias a la acción habitacional del Estado, como Las Acacias, Los Esteros, Praderas, 9 de Octubre; y algunas privadas como URBASUR, Las Tejas, Los Almendros, El Centenario Sur y el propio barrio El Centenario. Lo que hace que se afecten alrededor de 700.000 personas.

Dado el objetivo de la investigación debemos señalar que el proyecto "Chobo" ha provocado alguna movilización de las poblaciones beneficiadas ante ciertos organismos del Estado, como el Congreso, Gobernación, Alcaldía y Empresa Municipal, después Provincial, de Agua Potable. Para ello se dió todo un proceso de concientización llevado adelante por un partido político (el Frente Amplio de Izquierda-FADI) desde su inicio. Hoy día, y en cada coyuntura electoral, el proyecto ha sido reivindicado por el resto del partido, especialmente en El Guasmo, más con un efecto demagógico clientelar que como una obra a cristalizar desde el poder del Estado.

PROYECTO CHOBO

El caudal del río Daule en los años de sequía es inadecuado para satisfacer las demandas domésticas, comercial e industrial y para la agricultura. Los caudales del río Daule y su afluente principal, el río Pula, no son suficientes en los años de pluviosidad baja para contrarrestar el efecto de las mareas y evitar la intrusión salina hasta la planta de tratamiento La Toma. Actualmente, la operación de la presa Daule-Peripa regula los caudales para evitar dicha intrusión.

Los estudios del Plan Maestro de Agua Potable evidenciaron la existencia de un acuífero de gran capacidad y buena calidad de agua, en la cercanía de la población de Chobo, de donde proviene la denominación del proyecto que se describe. Aunque falta precisar el caudal seguro disponible de esta fuente, se ha estimado que se podría extraer aproximadamente 200.000 MCD.

La empresa brasileña SEVENG-CIVILSAN S.A. empresas Asociadas de Ingeniería presentó a consideración de la M.I. Municipalidad de Guayaquil una propuesta para ejecutar los diseños definitivos, planos, especificaciones técnicas y la construcción de la obra para producir y conducir 200.000 M.C.D. de agua potable para abastecer a la ciudad de Guayaquil¹⁶.

El Proyecto está en capacidad de entregar un 75% del total del caudal en los reservorios del cerro Santa Ana (al norte de la ciudad) y una interconexión con una tubería existente de 800 mm. ubicada a lo largo de la Avda. 25 de Julio (a cuyos lados está asentado el Guasmo). El Guasmo recibiría 50.000 MCD que equivale a una dotación de 165 l/habxd.

Por las características propias del proyecto-sistema totalmente diferente a los tradicionalmente construidos- puede ser ejecutado de tal forma que no interfiere con las obras que se ejecutan y se ejecutarán con los objetivos similares; el plazo propuesto para su ejecución es de 15 meses.

El sistema propuesto estaría formado por los siguientes

¹⁶ Informe Técnico Evaluatorio: Abastecimiento de Agua Potable para la ciudad de Guayaquil. Desde los Recursos Subterráneos de la zona de Milagro. Departamento Ejecutor de Proyectos - Abril 1987.

elementos:

- . Se ha establecido que aproximadamente 20 pozos serán suficientes para la explotación del volumen antes indicado. Cada pozo descargará una tubería sub-aductota que se conectará a la de aducción que conducirá el agua hasta un reservorio elevado.
 - . El agua explotada de la tubería de pozo será conducida hasta un tanque elevado a una cota de +40.00 m., y a partir de él, el agua se conducirá por gravedad hasta la estación reforzadora de presión ubicada aproximadamente a 20 Km. de la batería de pozos. El reservorio elevado tiene la forma cilíndrica, es de hormigón armado, tiene una capacidad de 600 m³.
 - . El agua proveniente del reservorio elevado ingresará a un reservorio semienterrado, mediante una tubería de 1.200 m. de diámetro.
 - . El reservorio semienterrado de hormigón armado y de 10.000 m³. de capacidad, permitirá un funcionamiento adecuado a la estación reforzada de presión.
 - . La estación de bombeo tendrá capacidad de servir para el subsistema Guasmo.
El subsistema Guayaquil, tiene 3 bombas centrífugas y una tubería de aducción de 1.200 mm. de diámetro. Esta tubería atravesará los ríos Daule y Babahoyo utilizando la estructura del puente Rafael Mendoza Aviles.
- El subsistema Guasmo tiene 2 bombas centrífugas y una tubería de aducción de 600 mm. de diámetro. Esta tubería pasará a través de la Isla Santay y del Río Guayas por medio de un cruce sub-fluvial.
- . Hay una estación de cloración y corrección del pH, localizada en el tramo de la tubería, junto a la salida de la estación elevadora. El sistema es de inyección directa de la solución de agua y cloro.

Se contempla la interconexión de la tubería de aducción de 600 mm. de diámetro con la tubería existente de 800 mm de diámetro ubicada en la Avda. 25 de Julio, para el caso del subsistema Guasmo.

TRASVASE DEL CANAL DAULE - CHONGON

La demanda de agua que el Plan Maestro prevé para el área urbana de Guayaquil a fin de siglo es de unos 12 m³/seg. En cuanto a las fuentes de suministro, la actual captación del río Daule, realizando las obras de mejora y ampliación ya previstas, permitirá cubrir un caudal continuo de 6 m³/seg. El incremento hasta los 12 m³/seg. previstos para el año 2000 podría ser

abastecido por el canal del PHASE¹⁷, razón por la que CEDEGE decidió incluir en su dimensionamiento una aportación equivalente a un caudal continuo de 6 m³/seg. es decir, 520.000 m³/día.

A continuación se presenta una descripción general del sistema de abastecimiento denominado Canal-Trasvase:

- . Captación: Se preveen dos unidades de toma y potabilización independientes, debido a las diversas condiciones técnicas y económicas de las áreas disponibles. Cada unidad estará constituida por una obra de toma a ser construida en el canal Daule-Chongón. Se ubicarán aproximadamente en el Km. 13 y 14, a una cota (nivel de agua en el canal) de 63.00 mm.
- . Planta de Potabilización: La planta de potabilización se construirá junto a la obra de captación en el sitio antes descrito. La cota de ingreso del agua será 60.00 m. y la cota del tanque de agua tratada será de 55.00 m.

En la planta se cumplirán los procesos físicos-químicos y biológicos necesarios como son: oxigenación, coagulación y floculación, sedimentación, filtración y desinfección.

- . Línea de conducción: Se refiere únicamente a la línea principal que debe tenderse desde el tanque de agua tratada de la nueva planta de tratamiento del canal Daule-Chongón hasta el sector de El Guasmo, siguiendo la ruta de la vía Perimetral de Guayaquil.

La línea tendrá un recorrido de 24 kilómetros hasta llegar a El Guasmo. Parte del caudal lo entregará en un reservorio norte y el restante se transportará y repartirá en ruta a los reservorios (elevado), conexiones a las tuberías matrices de la calle Portete, calle 31 y Avda. 25 de Julio. Se estima que el diámetro estará entre los 1.800 y 1.500 mm.

Conexiones adicionales podrán ejecutarse para servir a sectores actualmente servidos en forma deficitaria como Los Ceibos, Mapasingue y el sector adyacente a la vía a la Costa hasta la cota de servicio que, se estima, será de más de 40.00 m.

17

PHASE es el Plan Hidráulico Acueducto de Santa Elena, que consta de un bombeo de captación del río Daule, en las proximidades de La Toma, hasta la cota +74.00m. en la cabecera de un canal, origen del nivel inferior, que conduce las aguas bombeadas hasta el embalse de Chongón. Una segunda estación de bombeo toma las aguas de dicho embalse y las eleva a la cota +114.000 origen de un canal que conduce el agua hasta el embalse subeybaja. Existen un conjunto de obras, a construirse, para situar el agua en puntos apropiados para abastecer los diferentes usos previstos de la Península de Santa Elena.

Las nuevas líneas requeridas para conducir los caudales previstos para las décadas subsiguientes seguirán las rutas de acuerdo con el planeamiento propuesto. Estas líneas alimentarán reservorios existentes y/o ampliaciones a ubicarse como se describirá en el gráfico adjunto.

- . Red de distribución: Tendrá un equilibrio estable, lográndose mejorar la cota piezométrica de servicio, en el orden de los 25 m.c.a., al mantener el servicio desde el norte y proveer caudal y presión al oeste y al sur.

Deberán elaborarse en el futuro circuitos hidráulicas en la zona norte, central y sur de Guayaquil, de acuerdo con un modelo hidráulico a definirse, para el óptimo equilibrio de presiones.

- . Reservorios: Se deberán construir en el futuro en el área del Guasmo, tanques elevados para servicio en la cola del sistema; éstos podrán ser del tipo torre metálica, con estructura y criba de acero, del tipo que puedan ensamblarse en el sitio o como alternativa de hormigón armado.

En las siguientes décadas y simultáneamente con el tendido de nuevas líneas de conducción y redes de distribución, se requerirá construir reservorios en el baricentro de las zonas mayormente pobladas. Se estima que un reservorio de 60.000 m³ es necesario construir en el sector del Km. 5 de la vía a la costa en el decenio 2000 - 2010; y en el último decenio, otro reservorio similar en el sector norte, además de dos reservorios en el sector del suburbio oeste, así como a donde las demandas así lo exijan.

EL ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN LOS BARRIOS MARGINALES DE LA CIUDAD DE GUAYAQUIL Y SOLUCIONES POPULARES

En principio, el sistema de distribución de agua potable en la ciudad de Guayaquil se lo realiza a través de la respectiva red pública; pero en los sectores en donde no está instalada la red, el aprovisionamiento se logra mediante piletas públicas y por la comercialización privada del agua por medio de carros tanqueros los que también abastecen a las familias que estando ubicadas en áreas con red, ésta no conduce con regularidad el líquido, especialmente al sur y al suroeste de la urbe.

Existen algunos barrios marginales en los cuales hay inaccesibilidad a la distribución intradomiciliaria, y otros que tienen dificultades para la circulación porque las vías no están bien conformadas y rellenadas, volviéndose impenetrables durante la estación lluviosa.

Para lograr los objetivos de la investigación se han escogido dos sectores ciudadanos que se presentan como representativos del nivel de la insalubridad y de las repercusiones socio-económicas que origina el abastecimiento inapropiado del agua potable, así como también por las características del entorno urbano y la situación socio-ocupacional de sus moradores; éstos son El

Guasmo y la cooperativa de vivienda "Bastión Popular".

El Guasmo está ubicado al sur de la ciudad, limitado por esteros y las instalaciones de Autoridad Portuaria del Puerto de Guayaquil. Es un gran asentamiento poblacional, con 300.000 habitantes aproximadamente, con un poco más de una década de existencia pero con un galopante proceso de consolidación, producido por la acción clientelar desplegada por las últimas administraciones central y seccional, y la heterogeneidad social de sus moradores; está ubicado en el extremo opuesto de los reservorios de compensación y reserva de la ciudad, por lo que no resulta factible actualmente la distribución del agua por redes. El sector es abastecido por carros tanqueros que se aprovisionan de "tomas" que son instalaciones de reparto de agua, que están conectadas a una tubería que atraviesa la Avda. 25 de Julio (divide el Guasmo) y llega a la Autoridad Portuaria.

El sector denominado Cooperativa Bastión Popular está ubicado al norte de la ciudad, en una zona de desarrollo urbano e industrial, que tiene como eje de configuración y limitación la vía a Daule. Existe un gran asentamiento humano, con alrededor de 50.000 habitantes, que se han establecido recientemente, en la segunda mitad de la década actual; el asentamiento está localizado sobre el trazado del acueducto inconcluso de 72 pulg. de diámetro que conduce agua desde la planta de "La Toma" hasta unos pocos kilómetros antes de llegar a los reservorios de la ciudad, en donde provisionalmente se interconecta a dos acueductos antiguos. La población que está en el área de influencia del acueducto se abasteció, originalmente, ilegalmente del mismo, aprovisionándose mediante piletas públicas. Actualmente la mayoría de esas conexiones se han legalizado y están pagando su consumo mensual a la EPAP-G. La población que se encuentra más alejada al acueducto se abastece mediante los carros tanqueros.

Para ambos asentamientos las modalidades de abastecimiento dominantes son las piletas o los tanqueros, ya partir de éstas se generan algunas formas elementales de participación, cuyas características son las que se señala a continuación.

A. DISTRIBUCION DE AGUA POR TANQUEROS

Existen carros tanqueros con capacidades variables de 5, 5.5, 6, 9, y 10 m³. La mayoría de ellos están comprendidos entre 7 y 7.5 m³.

Cada propietario de tanquero es asignado a un sector de la ciudad y dentro del sector a un sitio de toma específico.

La EPAP-G administra directamente sólo parte de dichas tomas, tal es el caso: En la Avda. 25 de Julio una toma; en los Km. 8.5 y 12.5 vía a Daule, una toma en cada caso en el km. 16 vía a Salinas una toma y en la 23 y Venezuela otra toma (Suburbio Oeste). Todas las demás tomas son consideradas como provisionales (pueden cerrarlas en cualquier momento) y están administradas por el grupo de propietarios de tanqueros beneficiarios, quienes deben firmar un convenio con la APAP-G para el abastecimiento.

Los propietarios de los tanqueros pagan por anticipado un volumen determinado de agua cuyo monto total va siendo debitado a medida que se abastecen, para el caso de hacerlo en las tomas administradas por la APAP-G. Para los otros casos, los propietarios de tanqueros deben organizarse para su autocontrol, ya que un funcionario de la EPAP-G continuamente hace lecturas de los medidores ubicados en las bocatomas.

La distribución de bocatomas y el número de carros para las mismas se detallan a continuación, (Cuadro No. 7).

SECTOR GUASMO

Se encuentran localizadas 22 tomas a lo largo de la Av. 25 de Julio desde el Registro Civil hasta la Cartonera. Se abastecen un total de 135 carros.

SECTOR SUR OESTE (SUBURBIO OESTE)

Existen 9 tomas y se aprovisionan 30 carros.

SECTOR NORTE

Hay una toma en el Km. 8.5 vía a Daule, en la cual se abastecen 30 carros para uso doméstico.

En el km. 12.5 hay una toma que sirve al sector industrial con 35 carros.

VIA A LA COSTA (SALINAS Y PLAYAS)

En el Km. 16 hay una toma que abastece 30 carros tanto para uso industrial como para uso doméstico. En lo referente al abastecimiento doméstico se provee de agua al Plan Piloto (Suburbio Oeste).

En el Km. 23 (entrada a Chongón) hay una toma que abastece a 3 carros.

B. DISTRIBUCION DE AGUA POR PILETA PUBLICA

Los moradores de barrios que no tienen red de distribución se organizan y agrupan para solicitar a la EPAP-G la dotación de servicio comunitario de agua mediante el uso de piletas públicas. La EPAP-G procede a realizar una inspección al sitio y a determinar en oficina la respectiva factibilidad técnica.

Condicionada fundamentalmente ésta por la cercanía a una tubería principal y habiendo en la misma un nivel de presión que permita el funcionamiento hidráulico de la pileta.

Generalmente se constituye un Comité pro-pileta cuyo presidente deberá firmar un convenio con el representante de la EPAP-G, quien se compromete al pago mensual del consumo de agua y consecuentemente a la custodia y administración de la misma. Un

empleado de la EPAP-G de la sección Estadística de la Jefatura de Distribución se encarga de verificar personalmente el domicilio del representante del grupo solicitante.

Una vez que se han cumplido satisfactoriamente los requisitos, la APAP-G se compromete, después del pago del medidor y el depósito por consumo de agua, a colocar un medidor de agua y a perforar y conectarle a la respectiva tubería pública.

Existe una solución resolución de la EPAP-G, muy reciente, en que solamente se autoriza, para los casos que nos ocupan, medidores de 1/2 pulg. de diámetro. Esta resolución va a restringir, en ciertos casos, la incorporación de nuevas piletas cuyas coberturas de servicio requieran de medidores de diámetros mayores. El costo de un medidor de 1/2 pulg. es de 22.500 sucres.

Dependiendo el número de familias que vaya a abastecer una pileta, la EPAP-G exige el pago de un depósito equivalente al costo de 1000 a 5000 m³, cuyo costo unitario es de 7.00 sucres.

La APAP-G entrega al grupo solicitante el diseño prototipo de una pileta para su construcción. Los moradores deben excavar, colocar las tuberías, rellenar, y todas las otras actividades tendientes a completar el sistema.

La colocación y/o participación comunitaria no es homogénea y se adapta de acuerdo a las exigencias específicas, así por ejemplo, hay sistemas de abastecimiento de agua para los cerros en donde ha sido necesario construir en la parte baja una cisterna con un sistema de bombeo a un tanque alto en el cerro y luego por gravedad distribuir el líquido.

Hay casos en que a un medidor asignado para una pileta, bajo la petición del vecindario no ha servido, entonces se añaden sucesivamente otras piletas.

La finalidad de abastecer de agua mediante piletas es para suplir del líquido a los sectores donde no tienen acceso los carros tanqueros.

Existen 90 piletas en la ciudad (incluidas 4 de Pascuales).

La EPAP-G hace lectura mensual de medidores y emite sus respectivas planillas.

La planilla emitida para cada pileta debe cancelarla el responsable de la misma quien a su vez cobra a los usuarios el consumo de agua de diferentes maneras: Por ejemplo, en algunos casos, el valor total de la planilla es prorrateado en partes iguales de acuerdo al número de familias usuarias; en otros casos, los usuarios instalan mangueras desde las piletas a sus hogares (cuando la presión del agua lo permite), pagando un precio que dependerá del volumen de agua abastecida.

El número de piletas existentes no es constante y aumenta de acuerdo a las nuevas incorporaciones que se realicen; de igual manera, el número de las mismas se reduce por diferentes

razones, tales como:

1. Desconexión de la pileta por falta de pago.
2. Incorporación de la red pública al sector que sirve la misma.
3. Pérdida de presión del agua; y,
4. Desacuerdo entre familias usuarias por diferentes razones, predominando las políticas.

ABASTECIMIENTO DE AGUA EN EL GUASMO

En el Guasmo hay ubicadas 21 tomas provisionales, en la Avda. 25 de Julio, que están administradas por personas particulares. Hay solo una toma que administra directamente la EPAP-G.

En el cuadro No. 7 se presenta un listado de las tomas existentes y el número de carros que abastece cada una.

Se realizó una visita al Guasmo que está dividido en: norte, central, sur y Oeste o Fertisa (toma la denominación de una industria de fertilizantes). De acuerdo a la entrevista se determinó el consumo de agua por persona y el gasto mensual por familia. Los resultados en los cuadros No. 8, 9, 10 y 11.

El promedio de gasto mensual de los cuatro sectores del Guasmo es de 5.339 sucres, que constituye el 18.7% del salario mínimo vital vigente (28.500 sucres).

El promedio de los consumos per capita de los cuatro sectores del Guasmo es de 42.9 lts./hab x d.

Este valor es superior al determinado en 1979, en el Estudio del Plan Maestro de Agua potable, que fue de 19.1/hab. x d. para las poblaciones servidas por carros tanqueros. En esta área popular (suburbio Oeste), con una densidad media de 250 a 350 hab./ha., se encontró una dotación de 104 l./hab. x d. (abastecida por la red de distribución).

En otras zonas residenciales de densidad media se encontró dotación de 160 l./hab. x d.

Para obtener la dotación de agua se procedió a promediar los meses de febrero y marzo (lluviosos) de 1989, en los cuales el consumo del agua comercializada por los tanqueros disminuye, ya que los pobladores aprovechan el agua pluvial y de los meses de agosto y septiembre (secos) de 1989, en que los consumos aumentan:

	CONSUMO M3	
	Agosto/89	Sept./89
Las 21 tomas provisionales	158.510	140.654
La toma de la EPAP-G	11.074	12.594
Total	169.584	153.248

Promedio 161.416 me.

	Fbro/89	Mzo./89
Las 21 tomas provisionales	96.018	105.346
	7.242	12.939
	103.260	118.285

Promedio 110.773 m3

El consumo de los meses de lluvia corresponde al 68.6% del consumo en los meses secos.

Existe una toma adicional que abastece al Departamento de Obras Públicas Municipales que tienen un consumo mensual promediado de 1.000 m3. para los meses de febrero y marzo, y de 1.211 m3. para los meses de agosto y septiembre.

Considerando los promedios obtenidos para los meses secos y lluvioso, en base a una población de 300.000 hab., se obtienen dotaciones de 17.9 y 12.3 l./hab. x d. La dotación de 1/. 9 l./hab. x d. es menor a la obtenida del promedio de la información de campo de 42.9 l./hab. x d. Lo cual implicaba que el valor real estará en algún rango entre las cifras citadas, ya que pudiera darse el caso que el entrevistado sobredimensiono la información y al sacar los promedios de la dada por la APAP-G dichos valores estén subdimensionados debido a que, hasta cierto punto, la operación del sistema está en manos de propietarios particulares, que deben cancelar los consumos, quienes podrían condicionar las lecturas de los medidores.

Entre las características detectadas en este sistema se menciona:

- . El costo del agua es de 150 sucres el tanque de 55 gal.
- . Las jornadas de repartición del agua es del lunes a sábado., y de 08h00 a las 10h00.
- . Los carros tanqueros siempre varían su recorrido. No se tiene preferencia por parte de los usuarios por ningún carro tanquero para comprar agua.
- . No venden lleno el tanque, lo dejan a una altura menor. Sin poder reclamar los usuarios por que se portan agresivos los manguereros que son los que aprovechan para vender incompleto.
- . Deben sacar los tanques a las calles principales en muchos casos, porque los carros no entran a las calles secundarias, principalmente durante épocas de lluvias.
- . En épocas de lluvias se utiliza principalmente el agua lluvia para el lavado de ropa.
- . Cuando hay escasez de agua los tanqueros no van a vender el líquido, los usuarios tienen que ir a las tomas y someterse

a turnos para llevar un carro tanquero a su sector.

- . Para trasladar el agua hacia el interior de la vivienda se lo hace con recipientes o mangueras.
- . Los tanques siempre los conservan tapados para evitar que entre el polvo (sin embargo no se puede controlar su contaminación).
- . La presión en las tomas, para los carros tanqueros es buena de 7h00 a 12h.00, en la tarde desciende.
- . No existe ninguna organización social para luchar contra el abuso y la especulación de los propietarios de los tanqueros.

COOPERATIVA BASTION POPULAR

Este gran asentamiento, localizado al norte de la ciudad, da asiento a una población que para abastecerse de agua, inicialmente, se conectaron ilegalmente a un acueducto e instalaron piletas en el área de influencia del mismo.

El Bastión Popular que tiene una administración de cooperativa de vivienda "autónoma", está dividida en 16 bloques (grupo de manzanas). Solamente parte de El Bastión tiene piletas, el resto de sectores se abastece por carros tanqueros. Una pileta (así denominada por la APAP-G) puede tener varios surtidores. El cuadro No. 12 muestra los bloques servidos por piletas, el número de surtidores, el número de familias y el pago mensual por cada familia, que es recaudado por el representante del bloque.

En la visita al sector se detectaron las características siguientes en el sistema de distribución:

- . El agua se acarrea desde la pileta al interior de la vivienda en recipientes pequeños, predominantemente de 4 gal. de capacidad.
- . En ciertos sectores se permite que conecten mangueras desde las piletas al interior de las vivienda, especialmente en las noches; en otros casos no es permitido.
- . Hay prohibiciones, dependiendo del sector, de:
 - Que niños acarreen agua a las viviendas.
 - Que se bañen en las piletas
 - Que laven ropa en las piletas
- . Cada bloque tiene un representante ante la EPAP-G
- . La presión de agua es buena todo el tiempo.
- . En épocas de lluvias se utiliza el agua pluvial, especialmente para lavar ropa.
- . El terreno se torna fangoso en épocas de lluvias por lo que

se dificulta el acarreo del agua.

- . En los bloques 7 y 11 solamente hay 3 piletas en cada caso, que no resulta suficiente para el número de familias usuarias.
- . No obstante que existe una buena auto-organización en el sistema de abastecimiento, hay la factibilidad técnica de dotarlo de red de distribución pero están en incapacidad económica de cumplir con los requerimientos de la EPAP-G.
- . Se da en el caso de los bloques donde hay piletas un buen nivel de organización tanto para hacer la solicitud a la EPAP-G, como en la construcción y gestión de las mismas.

En los bloques abastecidos por tanqueros se da la misma situación, ya citada, de El Guasmo.

CONCLUSIONES

1. La tasa de dotación de servicios básicos -públicos- por parte de la Municipalidad y otras instituciones sociales, especialmente en el abastecimiento de agua potable, es mucho menor que la tasa de ocupación de suelo urbano en sus usos diversos: industrial comercial, institucional y residencial (nuevas urbanizaciones y las ocupaciones).
2. Esta diferencia progresiva se manifiesta en las condiciones ambientales adversas de la ciudad de Guayaquil, que generan, consecuentemente, un impacto en la salubridad y en las condiciones generales de vida de la población, especialmente la residente en los barrios populares.
3. Al igual que cualquier Empresa que crece, tanto en su estructura organizacional como en su cobertura de servicio, llega a una situación de crisis que se vuelve ineficaz; en dichas circunstancias, es necesario realizar un diagnóstico del estado de degradación y se deben proponer los cambios drásticos del caso. La historia institucional del sistema de abastecimiento de agua potable de Guayaquil, es un poco más de un siglo, marca cíclicamente dichas crisis. Al momento, la actual Empresa Provincial de Agua Potable del Guayas (EPAP-G), que tomó tal denominación hace un poco más de tres meses, no ha producido cambios significativos por lo que la crisis del desabastecimiento del agua potable se mantiene.
4. De acuerdo al Plan Maestro de Agua Potable para la ciudad de Guayaquil y su área de influencia (1980-2000), se deberían estar terminando las obras previstas en el segundo quinquenio (el primero debió haber empezado en 1980). Hasta la fecha, la EMAP-G, actualmente EPAP-G, no ha podido cumplir con parte de los requisitos de las instituciones prestatarias nacional, BEDE, e internacional, BIRF, para obtener los recursos económicos. Entre las imposiciones principales constan: disminución del agua no contabilizada (actualmente superior al 50%); disminución del número de empleados por cada 1.000 conexiones (está muy por encima

del promedio de otras instituciones latinoamericanas); disminución al cero el déficit presupuestario que se viene produciendo desde 1985; la elevación de las tarifas vigentes de agua potable (la última elevación se produjo en Octubre de 1988 y la misma se incrementa mensualmente en forma progresiva), no obstante se ha logrado mejorar el sistema de abastecimiento de agua potable. Todas estas condiciones enmarcadas en una economía de inflación galopante adicionadas con el pago anual de intereses en dólares (hay un aumento continuo de la paridad cambiaria) de una deuda previa contraída con el BIRF, ahonda más la imposibilidad de que la EPAP-G pueda cumplir con sus recursos propios los requerimientos, parcialmente mencionados.

5. El Plan Maestro de Agua Potable, entregado en 1980, se basó en el Esquema de Desarrollo Urbano de Guayaquil, vigente a la fecha, pero no previó el gran asentamiento poblacional, a partir de 1976 que se originó al sur de la ciudad, denominado El Guasmo, en donde se estima existe una población de 300.000 mil habitantes. Si se hubieran ejecutado oportunamente las obras planificadas del Plan Maestro, no se hubiera producido el desabastecimiento del Guasmo, ya que la estructura de la red de distribución está orientado desde los reservorios del norte y del suroeste hacia el sur que es el extremo del sistema; para resolver el problema se han hecho dos planteamientos de solución: el proyecto "Chavo" y "la derivación del canal del trasvase Río Daule Santa Elena.

Hasta la fecha no se ha realizado por la empresa un análisis comparativo de estas dos alternativas propuestas, ni se ha actualizado los estudios del Plan Maestro que está desfasado por una década transcurrida.

6. El abastecimiento de agua potable mediante carros tanqueros de propiedad particular ha sido la opción para El Guasmo. Los propietarios de los carros tanqueros han firmado un convenio con la Empresa para la compra-venta del líquido vital; en el mismo no hay participación del usuario. Estos propietarios se han consituído en una cooperativa, en la práctica es la que define las políticas de distribución. Los propietarios de los tanqueros se agrupan (entre 5 y 8) y se abastecen de agua desde el acueducto a través de una cisterna y mediante el bombeo a los tanques de los carros. Los manipuleos del agua tanto en el carro tanquero como en los tanques individuales de almacenamiento de los pobladores no aseguran el mantenimiento de la calidad del agua original, especialmente la microbiológica que no se la controla, por lo que la incidencia en la salud pública es alarmante.
7. Los gastos mensuales por familia por concepto de pago del agua es sumamente incidente en la escuálida economía popular.
8. En el Basteón Popular, ubicado al norte de la ciudad, se ha solucionado parcialmente el abastecimiento de agua potable

conectándose a uno de los acueductos del sistema de la ciudad; de las conexiones se suceden en serie, piletas públicas hasta distancias que la presión del agua lo ha permitido; las instalaciones han sido construídas por los propios moradores en base a una organización comunitaria existente.

El Basteón Popular, tiene un líder de quien dependen 16 dirigentes para cada bloque en que se ha dividido el asentamiento. Cada dirigente se encarga de la administración de su bloque en sus diversas áreas: abastecimiento de agua potable, limpieza urbana, seguridad pública, etc.

Cada representante de los bloques que están abastecidos ha firmado un convenio con la Empresa y es el responsable por la custodia del medidor, el mantenimiento del servicio y la cancelación mensual del costo del consumo. La EPAP-G tiene un funcionario a cargo del control de la operación de las piletas quien ha logrado un buen trabajo de coordinación con los dirigentes.

El dirigente, a través de un personal encargado, recauda a cada familia una mensualidad muy pequeña que sirve también para la operación y mantenimiento del servicio.

9. Para el caso de Guayaquil y su área de influencia es evidente que el mejoramiento de la calidad del servicio de abastecimiento corresponderá a dos niveles de gestión: a nivel institucional y a nivel comunitario.

A nivel institucional se requiere un mejoramiento, vía perfeccionamiento, de las estructuras organizacional y técnica; en el cual la participación comunitaria actualmente no juega ningún papel.

A nivel comunitario se requiere una participación significativa de la comunidad en las áreas que no están dotadas de infraestructura para el agua potable, pero también se debe dar en las deficientemente servidas.

4. PARTICIPACION EN UN SENTIDO MAS AMPLIO: ¿EN QUE NIVELES?

La problemática de los servicios involucra necesidades sociales vitales, se relaciona con la esfera de lo técnico pero, fundamentalmente, es una problemática socio-económica y política, lo cual implica que, para enfrentarla, las acciones y decisiones deben enmarcarse en estos niveles. En la medida en que no tienen otro camino, los sectores afectados por las carencias de agua y saneamiento tienen como opción enfrentar el problema de manera colectiva, buscando alternativas económicas, jurídicas, políticas, técnicas, etc. para resolverlo, lo cual puede dar como resultado la satisfacción de sus necesidades según las coyunturas locales y el tipo de acciones desplegadas ante el Estado y la sociedad en su conjunto. Diversos agentes y formas organizativas pueden involucrarse en esas acciones a través del apoyo y trabajo conjunto, marcando así las distintas formas de "participación" que pueden encontrarse en estos procesos sociales.

4.1 Los sectores populares y su posible co-Participación con el Estado: la necesidad de un sustento democrático en esa relación.

El tema de la participación colectiva en la búsqueda de los servicios puede ampliar considerablemente su cobertura al incorporar para sí, ámbitos como el del derecho y la democracia, la democracia a lo interno de los barrios y la democracia en un sentido amplio; aspecto fundamental porque en muchas instancias del Estado se está hablando de participación, pero al buscar esa participación se están generando conflictos cuando se establece una especie de competencia por buscar sus interlocutores: las organizaciones y los dirigentes de esas organizaciones con el que se trabajará. Es fundamental el respeto a los dirigentes y a las formas de organización surgidos democráticamente en los barrios, es imperioso que los organismos estatales las acepten, también democráticamente, como los interlocutores al que habrá que dirigirse. Parece fundamental para que la participación pueda ser un mecanismo para enfrentar la problemática de los barrios populares con operatividad y éxito, porque en realidad comenzar a generar determinadas acciones en las cuales las organizaciones surgen o son apoyadas desde arriba para provecho de un clientelismo político resulta un juego verdaderamente peligroso que no solventará las verdaderas carencias de los sectores populares y conducirá más bien, al rápido desgaste de la participación como una opción para encarar los problemas de los barrios populares.

<<Ahora está de moda la participación comunitaria en

todas las Instituciones, va al Ministerio de Bienestar Social: -"Queremos la participación comunitaria", va el INFFA: -"Queremos la participación comunitaria", van los otros: -"Queremos..." Realmente es una locura esto de la participación comunitaria, dentro de los barrios no se sabe que hacer, no está clarificado todavía ni en la propia organización popular la participación comunitaria... yo creo que si esas Instituciones o el Municipio tienen esos proyectos de participación, de promoción popular, deben apuntar a fortalecer las organizaciones populares, porque si no se parte de fortalecer las organizaciones populares, si se parte de mantener el clientelismo, si se parte de alimentar el divisionismo de una u otra manera, nunca vamos a tener participación comunitaria. Es frecuente que dentro de un mismo barrio, una Institución trabaje con un grupo de gente y otra, con otro grupo de gente...¿qué es lo que pasa, entonces?, siguen las divisiones, la organización popular no avanza. Es un tema muy delicado entender a las organizaciones populares, a las organizaciones de primer grado y a las organizaciones de segundo grado... Es común que se esté atentando contra una organización de segundo grado por trabajar con una organización de primer grado...

Hace algunos años el jefarca del barrio era el Presidente del Comité Barrial y a él se subordinaban todos, pero actualmente en un barrio hay el Comité Barrial, grupos juveniles, el Comité de Mujeres, la Liga Deportiva, los grupos religiosos, etc. y, en la mayoría de los casos, estas organizaciones no se coordinan dentro del barrio, porque no hay una capacidad, una objetividad de conjunto en relación a lo que debe ser el desarrollo barrial. Estas cosas deben ser entendidas dentro de un proceso de organización popular o de fortalecimiento de organización popular previo a una participación comunitaria o popular, vemos que el tema de la participación realmente es muy complejo... porque, otra cosa que se puede estar haciendo también, es legitimar caudillos... y puede suceder que lo que dice ese señor, esté bien o esté mal, muchas veces se lo sigue acatando por la imposición y por el respaldo que tiene de las instituciones públicas e, inclusive en ciertos casos, de las privadas.

Urge en este momento una reglamentación jurídica, a la que respondan los dirigentes populares, y a las que respondan también las instituciones porque debe haber un compromiso de respeto mutuo, de respeto a las organizaciones que sean legalmente reconocidas, para empezar a trabajar en conjunto... Se debe obligar también a las organizaciones populares a que tengan un reglamento y que lo respeten, y si el reglamento dice, o los estatutos señalan que hay que cambiar el presidente cada año, cada dos años, pues hay que exigir que se lo cambie para que haya una democratización también de las organizaciones populares, porque eso también es participación, pero es una participación dentro de la organización

popular.>> **Javier Alvarado** (Presidente de la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito)

4.2 Participación y gestión democrática de los servicios

La búsqueda de formas democráticas de relación entre los entes técnicos y de gestión y de éstos con los pobladores, en la toma de decisiones implican otras formas y niveles de participación a los que se puede apuntar y que pueden buscarse: que las organizaciones de pobladores tengan la posibilidad de expresar sus puntos de vista y muchas veces sus soluciones que a veces son más adecuadas para determinados casos, ante las Empresas, ante las entidades prestatarias de los servicios.

<<Es importante enfocar la posible participación en relación a la cuestión de las decisiones. En qué planos puede la comunidad decidir, respecto a si la solución más adecuada es agua entubada o si es agua potable; hasta dónde puede llegar la decisión de las organizaciones populares respecto a sus problemas que podría abarcar alternativas como la racionalización del consumo, el control del desperdicio, la mejor distribución del agua a nivel de la ciudad, etc.>> **Lisio Ernest** (CEPAM).

Otro tipo de participación puede ser un complemento a la acción de las empresas, potenciando la participación de los pobladores en cierto tipo de decisiones de las empresas en los barrios.

<<En las construcciones civiles hechas por el Estado sean estas de alcantarillado, sean de agua potable, casas comunales, lo que sea, el dirigente es invitado a poner la primera piedra y luego a la inauguración, pero en el proceso mismo de la obra ni él ni la población, tienen una participación en la fiscalización de la obra... nosotros hemos visto los resultados, tenemos alcantarillados que al poco tiempo de entregados están con todas las tapas de los sumideros quebrantados, hundidos... Vemos que es necesaria una participación por parte de la comunidad en el sentido de fiscalizar la obra y en el sentido de que se tome en cuenta sus criterios cuando, cuando presentamos nuestros reclamos se nos ha respondido muchas veces: -Ustedes, ¿qué saben?, esto está hecho en base a un estudio, y el estudio es así y asado, y ustedes no pueden saber más que los que hicieron el estudio... Y se les responde: -Pero... no pueden usar, por ejemplo, un tubo de este tipo, nosotros lo vemos muy estrecho... y nos dicen: Así dice el estudio y se acabó la discusión. Luego, en el primer invierno, bajan las aguas y se tapa el tubo... Ahí vemos que debe haber una participación, pero se debe permitir una participación efectiva.>> **Javier Alvarado** (Presidente de la Federación de Barrios Populares del Nor-occidente de Quito)

En muchos barrios en los que existe el tendido de las redes, el problema es el abastecimiento del líquido. El problema del agua potable no está, entonces, enteramente resuelto. La mayoría de viviendas pueden estar conectadas a la red municipal pero la cantidad de usuarios y la escasez del líquido vuelven insuficiente el abastecimiento actual, situación que suele volverse insostenible en épocas secas. Los moradores se ven obligados a recolectar agua durante las noches y a almacenarla en tanques y tinajas para el consumo doméstico, en no pocas ocasiones, deben recurrir a la compra del líquido cuando llega a ser imposible incluso la posibilidad de contar con un poco de agua aunque sea durante las noches. Ocurre aquí un fenómeno inverso al de las opulencias que hacen notorias e injustas las carencias: al contrario, la percepción de las carencias absolutas, por contraste, vuelven, en cierto modo y hasta cierto punto, soportables las situaciones de escasez relativa. La existencia de pobreza extremas puede, de hecho, empujar a la baja las aspiraciones de sectores menos pobres.

Resulta igualmente importante, entonces, la búsqueda de interlocutores institucionales ante quienes la población pueda canalizar sus reclamos cuando no disponen del servicio o cuando disponen de abastecimiento precario o irregular.

<<Varios barrios del Nor-occidente acceden al agua por medio de tanqueros... como son tanquero del Municipio venden los tachos de agua bastante barato, cobran entre 20 y 25 sucres pero, también es un suplicio que los tanqueros lleguen a los barrios a dejar el agua, les deja semanas sin agua, porque no hay cupo, porque se fue a otro lado y, también, porque hay una práctica muy común de los tanqueros que, a veces, teniendo la orden de ir a tal barrio, van y dejan en otro lado, vendiendo el agua. Se estableció en relación a eso un sistema de control con la Empresa de Agua Potable que ha rebajado en parte este tipo de actividades de los choferes pero todavía siguen existiendo. Con los tanqueros municipales "toca" portarse bien, no hay otra manera, **no sirven las quejas en ninguna parte**, porque el chofer se busca sus maneras.>> **Javier Alvarado** (Presidente de la Federación de Barrios Populares del Nor-occidente de Quito)

<<...las mujeres contaban que si es que no se les daba a los choferes una cantidad extra para que vayan los tanqueros del Municipio a su barrio, simplemente, no iban... o les tenían que invitar un cafecito, un almuercito...de tal manera de tener al chofer de "a buenas" para que pueda servir al barrio, era casi una decisión personal dotarles de agua o no.>> **Lisie Ernest** (CEPAM)

Los sectores carenciados podría reivindicar, igualmente, una serie de derechos y relizar un conjunto de acciones que propicien la racionalización del servicio y eviten el desperdicio del líquido. El agua potable producida a grandes costos

sociales debería tener un rendimiento máximo en función de abastecer adecuadamente a la mayor cantidad de habitantes de la ciudad; el desperdicio, el derroche, los consumos voluminosos con tarifas mínimas, deberían frenarse y controlarse.

La ciudad de Quito sufre un grave déficit de agua potable. El volumen que abastece actualmente a la población es de 2,8 m³/s. El déficit llega a 5.2 m³/s en horas de consumo máximo y está cerca a 3 m³/s cuando se presente la demanda promedio.^{12/} "Alrededor de trecientas mil personas no tienen agua y casi 500 mil tienen el servicio en forma deficiente".^{13/} La Empresa Municipal de Agua Potable (EMAP-Q) está en capacidad de atender sólo a la mitad de la población.^{14/}

A la escasez del agua potable en Quito, se deben añadir los altos índices de desperdicio que se registran tanto en las plantas y en las redes públicas cuanto en los domicilios de los usuarios.

Las mayores fugas en los tanques de almacenamiento se registran en la noche (este desperdicio equivale al 12.5% del total). El problema de las fugas en las tuberías de distribución se origina en el exceso de presión que existe en determinadas redes, también generalmente en la noche, cuando aumenta la presión.^{15/}

Las fugas que se registran en las conexiones domiciliarias (sistemas internos ubicados después del medidor), se producen debido al deterioro de tuberías y conexiones. Teóricamente esta pérdida no perjudicaría a la empresa (si el consumo fuese efectivamente medido)^{16/} pero, aun así, reduce los caudales del líquido que podrían destinarse al abastecimiento de otros sectores de la ciudad.

Parecen importantes las acciones que la EMAP-Q ha tomado (y aquellas que aun puede emprender) para controlar el desper-

^{12/} Larrea O., Burbano F., Hidalgo F., 1988.

^{13/} Martillo E., 1988(a).

^{14/} Martillo E., 1988(b).

^{15/} Martillo E., 1988(a).

^{16/} Sólo una parte del consumo de agua en Quito es medida periódicamente debido a la inexistencia o mal estado de los medidores. Un alto porcentaje se factura como "consumo estimado". "De los 120 mil clientes que tiene la empresa solamente 40 mil tienen medidores. A ello se suma que gran parte son obsoletos y presentan fallas en las medidas." Martillo E., 1988(b).

dicio en las plantas y en las redes públicas. Adicionalmente parece absolutamente prioritario el mantenimiento de las redes domiciliarias y la colocación o reparación de medidores como un medio para regularizar las recaudaciones y evitar el desperdicio del líquido debido a una serie de desperfectos que muchos usuarios mantienen irresponsablemente.

Los sectores populares deberían canalizar su participación para lograr la aplicación efectiva de tarifas diferenciales para los distintos tipos de consumo y el establecimiento de distintas tarifas (y/o de tarifas progresivas) aun dentro del consumo doméstico. Esta medida parece necesario que se establezca -a corto plazo- para evitar la descapitalización de la EMAP-Q y garantizar que pueda realizar inversiones para mejorar el servicio y ampliar su cobertura.

Los sectores populares deberían promocionar y apoyar una campaña de concientización sobre el uso correcto del agua, medida que también podría ser una acción no desestimable para evitar el desperdicio de este vital elemento en los próximos años. Es impresionante observar el volumen de agua que derrochan muchísimas personas (en duchas, excusados, fregaderos y lavabos) que, sin haber recapacitado en los perjuicios que originan al resto de la población, dejan correr el agua sin ningún tipo de control.

Por supuesto, deberemos aspirar a que en algún momento, no lejano, pueda racionalizarse el uso del agua potable. Es absurdo concebir que sea usada para fines industriales o de servicios en procesos que no requieren de agua tratada. Aún a nivel de la vivienda es ilógico que los inodoros funcionen con agua potable y, aún más, que éstos utilicen tanques que en cada descarga derrochen 12 y 15 litros, cuando existen modelos que con la tercera parte de ese volumen cumplen idéntica función.

La población en general debe tomar conciencia de que no se puede seguir pensando en producir más agua potable, sin afectar las fuentes hídricas (y el equilibrio del ecosistema en general) a la par que nuestra mermada economía y debe comprender que el uso racional del agua es una responsabilidad colectiva, sólo entonces se habrá dado un gran paso en algo tan trascendente como es la búsqueda de una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos, tarea que, naturalmente, debería comprometernos a todos.

4.3 Participación, servicios y derechos ciudadanos.

4.3.1 Derecho a la información

El tema del impulso a la participación es algo que merece profundizarse, no debe ser entendido solamente en cuanto al impulso de formas participativas para conseguir los servicios, la participación requiere de apoyo en varios órdenes para que pueda ser eficiente, como por ejemplo el derecho a la

información:

<<Los pobladores requieren información respecto a cómo desarrollar los trámites, ante que organismos y con que requisitos, hay una falta de información y gran descoordinación que lo que hace es prolongar la gestión en la consecución de los servicios; incluso hay que pensar que el agua y los demás servicios como un derecho, aspecto éste sobre el cual se podría propiciar igualmente adecuados niveles de información.>> **Lisie Ernest** (CEPAM).

4.3.2 Derecho a la salud

El derecho a la salud es un resorte fundamental en el tema de la participación popular por agua y saneamiento. Las necesidades sentidas de la población generan alternativas de búsqueda de "satisfactores" socialmente conocidos y aceptados para esas necesidades. La comunidad no reclama exclusivamente agua sino agua potable. La comunidad no prevé el entubamiento y la conducción de las aguas servidas a la quebrada más próxima, sino la construcción de un alcantarillado técnicamente concebido. En ambos casos existe detrás el conocimiento implícito o explícito de requerimientos sanitarios y de control del medio ambiente inmediato. La salud de la comunidad es una preocupación que sustenta sus acciones en materia de servicios colectivos.

<<Aquí se ha hecho más de una investigación sobre la salud, nuestra tesis no es alimentar la posibilidad de crear el hospital más sofisticado con todos los instrumentos, sino más bien la salud desde el punto de vista preventivo...al no disponer de agua potable esto es un espacio de parasitosis espantoso y nadie nos puede venir a decir: -hemos acabado estos estudios, estos exámenes y sabemos que tienen ustedes tal grado de parasitosis; los residentes eso ya lo sabemos, lo que queremos es solución al problema de la salud y no hay otro instrumento, a nuestro modo de entender, que el abastecimiento de agua potable y eso es tarea del Municipio...>> **Horacio Tinajero** (Ex-dirigente, Comité del Pueblo)

La combinación de estos dos tipos de derechos ciudadanos parece fundamental en ciertos casos, es decir el derecho a la información sobre problemas de salud originados en las formas de consumo de agua y disposición de las aguas servidas. La participación comunitaria podría apuntar en ese sentido con éxito:

<<A veces tiene sus riesgos el consumir agua no potable pero, a veces, tiene también su riesgo consumir agua potable, en ello actúa de una manera indirecta el comportamiento de las gentes que suponen que el agua que viene por las tuberías es potable y por tanto no tiene que ser sometida a ningún otro tipo de manejo previo al consumo. Posiblemente se puede garantizar que el agua que

sale de la fuente de tratamiento sea pura, pero la forma como es distribuida no garantiza que esa agua llegue adecuadamente pura al consumidor. Han habido casos de salmonelosis, de tifoidea por el consumo de agua supuestamente potable y es frecuente también el apareamiento de una serie de infecciones, fundamentalmente en mujeres, la presencia de hongos y de micosis vaginales que en nuestro medio tienen relación con el uso externo del agua.>> **Rodrigo Barreto** (médico, CIUDAD)

<<La empresa de agua potable tiene un registro permanente y por escrito, dentro de los límites establecidos a nivel mundial por la OMS, de la pureza del agua que produce. El control del agua se hace en toda la red. La posible contaminación del agua puede ser posterior, puede ser en las casas. En Quito por la escasez de agua han proliferado las cisternas y si éstas no son limpiadas y desinfectadas periódicamente producen, evidentemente, la contaminación del agua.>> **Ing. Jorge Poveda** (Subgerente Empresa Municipal de Alcantarillado)

<<En los barrios populares que tienen que utilizar agua potable por medio de tanqueros se produce el mismo problema. Se supone que el tanquero trae agua potable, desgraciadamente el tanquero no garantiza que el agua potable se mantenga en las mejores condiciones y por lo tanto deja de ser potable, eso trae como consecuencia el mayor riesgo de enfermedades. En los barrios populares las enfermedades diarreicas sigue siendo la principal causa de morbilidad entre niños de uno a cuatro años.>> **Rodrigo Barreto** (médico, CIUDAD)

4.4 Participación y realización de las obras.

La participación ha sido entendida en muchos casos, en forma muy semejante a aquellos postulados que pregonan la autoconstrucción de la vivienda, es decir fórmulas que tienen que ver con que los pobladores de los barrios populares solucionen con sus medios y su trabajo, una problemática que en definitiva es de un carácter social más amplio y que como tal debería ser responsabilidad de la sociedad y del Estado. En el caso de los servicios en muchas ocasiones se ha buscado la participación popular para que la gente excave sus zanjas o haga el tendido de tuberías de agua, fórmula que estarían evitando determinados costos a las Empresas, pero que recaen justamente sobre los sectores de más modestos recursos.

<<La "participación" entendida exclusivamente, como trabajo de la población, tiene que ser cuestionada: las personas que viven en barrios consolidados, que tienen dotación de servicios, por los cuales, se supone, pagan una tarifa de consumo o una determinada cantidad vía impuestos, jamás han movido un dedo para conseguir esos servicios; sin embargo, a los sectores populares que son los que menos recursos tienen, se les exige pago de tube-

rías, mingas para abrir los canales, toda una serie de formas participativas que implican un esfuerzo muy grande, para poder acceder a los servicios comunitarios. Es importante ver qué implica la participación desde el punto de vista del Estado, que implica a nivel de las organizaciones populares, desde los barrios, porque la "participación" a veces parece más bien "utilización" en función de abaratar los costos para las empresas para que éstas puedan brindar los servicios.>> **Lisie Ernest** (CE-PAM).

En muchas oportunidades la población aspira a tener una "participación" que vaya más allá que la "excavación de zanjas", en la construcción misma de las obras, en los procesos de fiscalización y control, etc.:

<<La federación hace la lista de las obras que nos hace falta, es decir de las necesidades pero... la planificación para la ejecución de las obras las hace el Municipio.. En la petición de planificación de las obras, hay posibilidad de participación pero, ¿cómo más se va a participar? En la administración anterior nosotros pedíamos que se permita que los contratos los haga la propia comunidad, con el mismo costo, pero que los haga la comunidad... pero nos contestaron que había una ley de licitaciones, todo un anadamiaje legal en ese sentido... pero nosotros creemos que los profesionales del mismo sector deben accedan a este tipo de contratos pues es más factible que la organización controle a su propio poblador profesional que a un señor desconocido que viene por hacer dinero y no le importa la calidad de la obra.

Es importante hacer énfasis y resaltar la cuestión de la calidad de las obras para los sectores populares, no se puede decir que existen ciudadanos de primera, segunda, o tercera categoría se supone que si todos somos ciudadanos, tendríamos los mismos derechos en relación a la dotación de servicios, que por el hecho de hacerlos para sectores populares no deben ser de mala calidad pues es muy común que, apenas quince días, después de terminada la obra ya se está desmoronando o tiene fisuras o está mal acabada.>> **Javier Alvarado** (Presidente de la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito)

La participación debería posibilitar por otra parte, la posible intervención de la comunidad en aquellas decisiones técnicas que la comprometen:

<<En muchas ocasiones se sigue usando tuberías de asbesto cemento que han sido prohibidas en otros países. Igualmente, en muchos casos cuando no se dispone de agua potable, se recurre a recoger el agua lluvia que cae sobre los techos de las casas; eso también conduciría a problemas del mismo tipo pues, en los últimos años ha

sido muy frecuente la incorporación de asbesto a los tejados de las casas y, aunque no está totalmente aceptado, ello traería como consecuencia la posibilidad de intoxicación con residuos de asbesto cuyo efecto, tardío o temprano, sería el apareamiento de nuevas formas de cáncer.>> **Rodrigo Barreto** (médico, CIUDAD)

<<Lo del asbesto no está nada constatado. Si en Estados Unidos en realidad se eliminaron las fábricas, fue por otras razones, por los efectos del polvo de asbesto en los pulmones de los obreros. En España, por ejemplo, no existen problemas y hay una gran producción de asbesto-cemento. Los estudios que han hecho en Europa, en Inglaterra, no determinan que el asbesto sea cancerígeno, de modo que no podemos decir en este momento que el uso del asbesto cemento sea nocivo para la salud. Hasta este momento no se ha demostrado. El problema es para países como los nuestros. Las tuberías de asbesto son muchos más baratas que las de pvc y las de pvc más baratas que las de hierro fundido. El problema es del orden económico, ¿qué hacemos en el país?, ¿usar tuberías de hierro fundido cuando no tenemos hierro?, ¿Cómo solucionamos los problemas de tantos barrios marginales que tenemos?>>
Ing. Jorge Poveda (Subgerente Empresa Municipal de Alcantarillado)

En esos casos es poco probable que el término participación incorpore los mismos contenidos y objetivos que aquellos impulsados por los organismos financieros internacionales o las empresas.

Esta forma de entender la participación parte, en realidad, de una utopía referida al derecho de control, que la población debería plantearse sobre la gestión de los servicios en una primera instancia y sobre el control de su ciudad como fin ulterior.

5. PARTICIPACION: ACTORES Y AGENTES

Como se ha visto, un sinnúmero de contradicciones -que podrían ser consideradas como externas- inciden en el desarrollo y avance de los procesos participativos, ya sea potenciándolos o restringiéndolos. Esas contradicciones son, en cierto modo, condiciones para su marcha (en determinadas circunstancias su avance puede ser fácil o complicado, lento o rápido, etc.) pero, su desarrollo depende fundamentalmente de las acciones desplegadas por los individuos en ellos involucrados, cuyas actividades, opciones y estrategias permiten la superación de los objetivos hacia los cuales apuntan estos procesos.

En las posibles etapas de estos procesos, se puede verificar la participación de diversos actores: por un lado, los pobladores (y dentro de éstos, algunos en particular como dirigentes, agrupaciones de mujeres, jefes de los núcleos familiares, etc.) que son, en definitiva, los actores principales de estos procesos pues sus acciones son el eje conductor de sus distintas etapas y, por otro lado, diversas personas, instituciones, organismos, sectores sociales y políticos (actores de la sociedad civil o del Estado), cuya ingerencia puede apoyar el desarrollo de los procesos o al contrario puede restringirlos o frenarlos.

5.1 Participación: rol de los diferentes actores

5.1.1 Organizaciones poblacionales

En las zonas populares las formas de organización de tipo cooperativo tienen generalmente un declinamiento luego de haber conseguido la tierra.

<<En un principio la participación era de toda la población, la gente estaba muy conciente de seguir superando todos los problemas, esa participación decidida se daba a todo nivel: en marchas, mingas, en todo... Si bien en la actualidad ha disminuido un poco, no vamos a decir que es en su totalidad porque aún seguimos trabajando de la misma manera, superando problemas con mingas, pero no es

como antes, la gente escuchaba minga y dejaba todo y participaba, ha disminuido un poco porque, quizá, los socios se preocupan ahora de adelantar en su propio lote, en su casa, pero eso no quiere decir que ha bajado totalmente la participación.>> **Mariana Ortega** (Dirigente de manzana, Cooperativa Lucha de los Pobres)

Aparecen luego, una serie de organizaciones menores (juntas, comités, asociaciones) no tanto colectivas sino más bien sectoriales: de jóvenes, de mujeres, deportivas, religiosas, etc.; éstas generan movimientos y estrategias que conducen sobre todo a la obtención de ciertos equipamientos urbanos (espacios deportivos, casa comunal, guardería, iglesia, etc.). En ocasiones dadas las contradicciones de tipo socioeconómico y urbano a las que se ven enfrentados los moradores, se producen movilizaciones más amplias que engloban al conjunto de la población, se da un salto hacia formas orgánicas más amplias que permiten canalizar demandas y reivindicaciones relativas a la consolidación del territorio y del conglomerado humano. Este tipo de acciones se produce básicamente ante necesidades sentidas colectivamente (carencia de los servicios de agua potable o electricidad, deficiente accesibilidad, inexistencia o precariedad de la canalización o del transporte público, carencia de infraestructura escolar, etc.). En ambos casos (participación parcial o mayoritaria de los pobladores) puede constituir el origen de nuevas formas de organización cuya acción trasciende lo coyuntural.^{17/}

El tipo de organización más extendido dentro de los barrios populares es el Comité Barrial; sobre todo porque, legalmente, es el intermediario entre los moradores y los organismos estatales encargados de solventar la carencia o insuficiencia de servicios.

<<Para los trabajos con los barrios marginales, la Empresa de Alcantarillado busca la participación fundamentalmente de los Comités Pro-mejoras, de los Comités Barriales, de las instancias legalmente establecidas en los barrios. Estamos trabajando exclusivamente con aquellos Comités Barriales que están legalmente constituidos, esto nos ha permitido que el líder barrial tenga posibilidad de organizar al barrio, porque cuando son ilegales o no tienen aceptación legal, la población no les hace caso y los proyectos corren el riesgo de fracasar.>> **Ing. Jorge Poveda** (Subgerente de la Empresa Municipal de Alcantarillado de Quito)

"Los comités suelen conformar sus directivas recurriendo a pobladores vinculados a los organismos de poder local, o, más frecuentemente, a los personeros de los gobiernos seccionales".^{18/} (Neo-clientelismo del que ya se ha hablado).

^{17/} Ver: **García J. y Unda M.** 1984, p. 157 y ss.

^{18/} **Carrion, D. et al.**, 1983, p.163.

<<Las relaciones de Santa Rosa Chillogallo con la Empresa de Alcantarillado comenzaron desde hace tres años; no teníamos alcantarillado, ni agua potable, ni escrituras porque todavía no somos dueños, somos poseionarios de esas tierras, y se habían venido haciendo toda esas gestiones... allí tuvimos la suerte de haber conocido al Ing. Poveda que fue la persona que estaba encargada de los estudios en nuestro sector; él nos ofreció tratar de solucionar las necesidades en nuestro barrio... Cuando llega el Señor Rodrigo Paz a la alcaldía, hay un cambio total en la dirección... el Ing. Poveda conocedor de cual era nuestra situación elabora los estudios y el presupuesto del alcantarillado. En la actualidad nos cuesta 62 millones, pero el Municipio va a absorber el financiamiento de los colectores grandes (alrededor de unos 22 millones de sucres), la organización ha conseguido del Diputado de la Democracia Popular, Dr. Paladines, una asignación de 4 millones de sucres y los compañeros moradores también vamos a hacer un aporte de 2 millones. Se han dado los pasos a través de la Empresa de Alcantarillado para que la obra se ralice a través de un contrato con 3 compañías.>> **Hugo Manzano** (Presidente del Comité Barrial de Santa Rosa de Chillogallo)

5.1.2 Participación de la mujer en la búsqueda de solución a las carencias de agua y saneamiento,

<<En el tema de los servicios hay un aspecto importante que es el problema de género en relación a su consecución. En los barrios populares el problema del agua es evidente y, dentro de ellos, las mujeres son las principales afectadas por ese problema. Las mujeres son encargadas de todas las tareas de la reproducción familiar en el hogar, que implica labores como lavar, cocinar, limpiar... todo lo cual conlleva la consecución de agua...>> **Lisie Ernest** (CEPAM).

Las mujeres y los niños son generalmente las víctimas del problema del agua en los barrios. Casi siempre recae bajo su responsabilidad el abastecimiento de agua para el consumo doméstico; tienen que soportar largas colas en los grifos públicos o invertir un tiempo considerable esperando el paso del tanquero.

<<Para conseguir el agua en ciertos barrios, los pobladores deben ir hacia vertientes que, muchas veces, pueden quedar muy alejadas de los hogares implicando una sobrecarga de trabajo tanto para las mujeres como para los niños (la mujer tiene casi siempre, junto a sus hijos, la tarea de acarrear, en barriles, baldes o tinas, el agua para el consumo doméstico). A más de esas fatigas, en muchos casos, el agua de esas vertientes tampoco son muy puras y tampoco se hace un proceso de

purificación anterior a su consumo que permita realmente garantizar que el agua sea apta para el consumo humano. Todos estos factores, como puede suponerse, afectan significativamente a la salud de las familias en los barrios populares.>> **Lisie Ernest** (CEPAM).

<<Estos problemas afectan de manera muy directa a las familias de los sectores populares. En ese sentido las organizaciones de mujeres, las principalmente afectadas por todo lo que implica la falta de dotación de agua, se han organizado apoyando a los Comités Pro-Mejoras o a los Comités Barriales, no solamente brindando su participación en función de los trabajos concretos que se hacen en la comunidad, sino también aportando su tiempo en todo lo que significa la realización de gestiones a nivel municipal, a nivel de las Empresas de Agua Potable y Alcantarillado, a nivel de otras instituciones que están encargadas del problema del agua, como el INHERI o el IEOS. Esa serie de trámites de un lado a otro, también complican la vida doméstica pues las mujeres pierden una enorme cantidad de tiempo en esas tareas.

En este sentido es importante la experiencia que tienen las mujeres, dado que en algunos casos realizan las gestiones con el Comité Barrial pero en otros casos por sí mismas. En el Municipio es muy frecuente ver que la mayor parte de gente que va a reclamar, que está luchando por la dotación de servicios, son mujeres; eso obliga a un reconocimiento y fortalecimiento de las organizaciones femeninas al interior de la comunidad que, de alguna manera, las reconoce como instancias importantes, fundamentales en cuanto a la consecución de los servicios.>> **Lisie Ernest** (CEPAM).

<<...realmente la mujer ha jugado un papel importante al interior de la cooperativa. Como los compañeros varones tienen que salir a sus trabajos, en la mayoría de los casos quienes participamos somos las mujeres.>> **Mariana Ortega** (Dirigente de Manzana - Cooperativa Lucha de los Pobres)

<<Ahorita la mayor parte de los dirigentes son mujeres y... está bien por las compañeras...las mujeres realmente son las que hicieron al Comité del Pueblo, siempre ha sido así.>> **Carlos Arias** (morador del Comité del Pueblo)

<<En nuestra organización la directiva está compuesta mayoritariamente por mujeres, de los 14 dirigentes activos apenas cinco somos hombres, el resto son mujeres y en los 3 años que estoy al frente de la organización la directiva siempre han estado compuesta en su mayoría por compañeras mujeres. En el trabajo, igualmente, cuando hay mingas, hay más presencia de las compañeras mujeres. Es que son las mujeres las que sienten las necesidades más urgentes como el agua, el alcantarillado... por eso, son ellas las que más impulsan para que se hagan las gestiones más pronto. En nuestro sector las compañeras siempre están preocupadas, preguntando que qué se ha

hecho, cómo está, creo que eso es lo que da más ánimo para seguir adelante.>> **Hugo Manzano** (Presidente del Comité Barrial de Santa Rosa de Chillogallo)

5.1.3 Participación: propietarios vs. no-propietarios

La posesión, dominio o propiedad (respaldada esta última con título o escrituras) del lote y/o de la vivienda, posibilita el apareamiento de otros actores en la escena: los arrendatarios (y otra serie de nuevos habitantes que no han participado desde un principio en el proceso habitacional, como: parientes, allegados, arrimados, cuidadores, etc.).

<<En muchos casos el dueño ha salido y deja su lote o su casa arrendada. En otros casos se abrió en mucha gente una especie de ambición, hacer su casa un poco mejor para poder arrendar. Ahora ha surgido en el Comité, ya no el residente dueño, sino mas bien, el residente arrendatario. Hay una nueva ola de residentes. Esa es una de las realidades concretas de esta época.>> **Horacio Tinajero** (Ex directivo del Comité del Pueblo)

<<Los inquilinos han ido aumentando porque en el resto de barrios de afuera practicamente ya no hay donde vivir, entonces vienen empujados por la necesidad, por eso vienen acá. Los arriendos son un un poquito más baratos, pero hay arriendos también caros, algunos compañeros que arriendan, dicen: "ésto cuesta tanto...", ellos también empiezan a explotar al resto de conciudadanos. La mayoría viven aquí y arriendan a otros, para eso hacen sus mediaguaitas al fondo o arriendan las mediaguaitas donde ellos vivían antes porque ahora ya mejoraron su vivienda, ya están afuerita, tienen sus negocios y... arriendan las otras piecitas. Eso está sucediendo.>> **Carlos Arias** (morador del Comité del Pueblo)

La presencia de estos nuevos actores en el proceso origina una serie de problemas; en términos urbanos se produce una variación de la densidad que a mediano plazo contribuye a tornar más difícil la vida en el barrio pues los servicios previstos y sobre todo los existentes, llegan a ser insuficientes y las condiciones de habitabilidad disminuyen; en términos sociales y económicos, la participación de los habitantes en las luchas por mejorar esas condiciones se polariza entre aquellos que consideran esos problemas como "propios" (porque estuvieron comprometidos con ellos desde un principio o porque consideran que su satisfacción beneficiará a "su" casa o a "su" barrio) y aquellos cuya presencia en el sector es aleatoria y casual y no tiene mayor interés en el futuro del asentamiento.

<<La presencia de los arrendatarios repercutió a nivel organizativo, la gente que participó en la organización desde un principio tenía un nivel mayor de compromiso, el recién llegado piensa que está pagando arriendo y le

importa muy poco las necesidades generales, colectivas.>>
Horacio Tinajero (Ex directivo del Comité del Pueblo)

El apareamiento de diferenciaciones entre propietarios y no-propietarios origina contradicciones y privilegios económicos que rompen las posibles acciones y actitudes colectivas y llevan a una desmotivación y desmovilización que termina por consolidar una actitud individualista ante los problemas del sector y ante aquellos que podrían entenderse como comunes en tanto que sectores desposeídos y dominados en el conjunto de la sociedad.^{19/}

Los comités barriales representan preferentemente a los propietarios (generalmente a los más acomodados) y no siempre al conjunto de los habitantes, ello hace que tengan muchos altibajos como organizaciones y sucede que muchas veces, una vez conseguidas las reivindicaciones por las que se conformaron, su acción se estanca y hasta llegan a desaparecer por carecer de poder de convocatoria y representatividad. "Entre los principales límites de los comités (u otro tipo de

^{19/} "En los barrios populares de las áreas de expansión de Quito el porcentaje de propietarios es todavía considerablemente mayor que el de inquilinos (un 75% de las familias habita en casa propia); sin embargo, únicamente el 13% dispone de acometida de agua potable dentro de su vivienda. Se puede afirmar que esta zona es la más homogénea en términos salariales y también en carencias y dificultades en relación a los servicios públicos, sin embargo, son los propietarios quienes enfrentan formas más deficitarias de abastecimiento de agua: un 18% debe acarrearla desde llaves públicas situadas en la calle y un 5% recoge agua lluvia o se abastece de pozos o vertientes. Se podría pensar que no todas las personas que han adquirido un lote o una vivienda en estos barrios, están en capacidad de enfrentar el abastecimiento de agua a los elevados precios que demandan los tanqueros, en cambio los inquilinos que tendrían la "posibilidad de escoger" el lugar de residencia, han decidido ubicarse en estos barrios por razones económicas o por ventajas de ubicación, en esa medida pueden buscar una casa que les brinde facilidades de abastecimiento de agua de la red pública o, en su defecto, están dispuestos a invertir en la compra del líquido (77% se abastece, efectivamante, de los tanqueros).

En estos barrios, a pesar de que aloja a un porcentaje mayor de propietarios, la cobertura de las redes de saneamiento es tan limitada, que prácticamente la totalidad de los habitantes tienen conflictos en la conducción y evacuación de sus aguas usadas. La situación es tan precaria, que resulta casi imposible detectar diferencias significativas entre propietarios y no-propietarios: en todos los casos han debido buscar formas alternativas de disposición de sus desechos líquidos pues únicamente un 13% de los primeros y un 8% de los segundos disponen de conexión a las cloacas públicas." Ver: **Vásconez M., et al, 1987.**

agrupaciones semejantes) está justamente este hecho de constituir una organización barrial que se vuelve exclusiva de los propietarios de las casas (y hasta de los dueños de lotes, aunque no tengan construida casa alguna ni piensen jamás vivir allí); se margina así a los inquilinos y a quienes habitan en el barrio a cambio de un servicio cualquiera. Aunque los moradores no propietarios quisieran participar activamente en la organización barrial, en más de una ocasión sus propios estatutos lo prohíben; por lo demás, ellos casi siempre prefieren mantenerse alejados por las consecuencias que saben derivan de las mejoras que obtenga el barrio, o aumento de los alquileres o desalojo".^{20/}

La mejora y evolución de los asentamientos populares cuando este tipo de contradicciones se han comenzado a gestar, entran en un proceso de desaceleración y aún de estancamiento. Pueden pasar años para que la consolidación del conjunto dé un paso positivo hacia adelante.

5.1.4 Actores que se benefician de los procesos de "participación popular"

*** Falsos líderes y promotores**

En los procesos de consolidación de los asentamientos populares una serie de personajes -propios y extraños a la comunidad- obtiene réditos políticos y hasta económicos; ésta en el mejor de los casos obtendrá tal o cual servicio y en otras oportunidades, aún ni siquiera eso...

<<La lucha por el agua ha sido dura. Eso también es importantísimo para nosotros, para adelantar... Porque veíamos y no dábamos cuenta que de los poderes públicos, especialmente de Concejo Municipal, el Consejo Provincial debían atendernos, pero por más que exigíamos, exigíamos, nos daban la vuelta, nos daban la vuelta... Entonces optamos por entrar a participar con nuestros propios candidatos para llevarle al Concejo Municipal, al Consejo Provincial. Uno de los logros que se alcanzó fue llevar al Municipio de Cantón Quito en calidad de Concejal al compañero Marco Tulio Crespo.. El agua no conseguimos pero por lo menos nos ayudó para que firmemos el convenio de la electrificación en el año 1979.>> **Carlos Arias**
(morador del Comité del Pueblo)

*** Terratenientes y traficantes de tierras**

Por otra parte, como ya se ha mencionado al hablar de los mecanismos de acceso a la tierra por parte de las organizaciones populares, también este tipo de acciones desplegadas para consolidar los asentamientos, son aprovechadas por terratenientes (grandes y pequeños), por

^{20/} Carrión D. et al, 1983

intermediarios y traficantes de tierras, que se benefician de las rentas diferenciales que se producen como consecuencia de las mejoras y de la dotación de servicios a los predios en los que se asientan los barrios populares, pues incontables áreas vecinas se benefician de esos mismos servicios y del "gran salto que experimentan los precios de la tierra",^{21/} factor que, por supuesto, hace que también al interior de los barrios aparezcan personas que buscan únicamente obtener beneficios individuales.

<<Llegamos a saber que habían los lotes de terreno que vendía un ex-concejal, este señor Marco Tulio Crespo,^{22/} nos acercamos alrededor de 75 compañeros que trabajábamos en la Cervecería Andina y se hizo un contrato no directamente con él sino con un licenciado Guevara que era el que administraba APIES una organización que creo supuestamente para buscar solucionar el problema de la vivienda popular pero, lastimosamente, el señor nos ofrecía esto como urbanización, pero de urbanización no tiene nada... sólo con el esfuerzo de los moradores se ha conseguido lo que tenemos, él nos indicó que se daría luz, se daría agua y organizó todo este asunto aprovechando la situación desesperada de muchos compañeros por la situación económica por la que estaba cruzando el país en general... muchos compañeros que ya tenían pagado su lotesito de terreno se arriesgaron a vivir allá, sabíamos cuál era nuestro lote y después ya se fue abriendo el plano vial, pero este Señor Crespo nunca llegó a hacer realidad las obras que él ofreció cuando se formó la organización.>> Hugo Manzano (Presidente del Comité Barrial de Santa Rosa de Chillogallo)

<<Dentro de los propios barrios marginales, hay una alta cantidad de arrendatarios que están viendo en perspectiva a donde irse a vivir.. Les resulta fácil pagar, aun a riesgo de ser explotados o engañados por los dirigentes que acostumbran a hacer este tipo de tomas, porque es preferible pagar y signarse un pedazo de tierra y luego ver que pasa que seguir pagando un arriendo que le sube mes a mes. En el caso de esta invasión en la parte alta del Nor-occidente, por ejemplo, están dando 100 metros cuadrados a 30.000 sucres... a sólo cinco cuadras de donde están pagando una arriendo de 5000 sucres mensuales: en seis meses terminarán de pagar el terreno, y en la lógica que se acostumbra, -este terreno tendrá agua, tendrá luz, ese es problema aparte; pero se ha resuelto la necesidad de un sitio donde quedarse a vivir permanentemente. Esa es la tergiversación de la práctica de los dirigentes, o es una práctica dirigencial muy negativa.

^{21/} García J., 1986(a) p. 11.

^{22/} Nótese que se trata de la misma persona que fue electa Concejal con el apoyo del Comité del Pueblo. Durante su gestión en el Municipio y en años posteriores este personaje se dedicó al tráfico de tierras.

Concretamente, en el Nor-occidente en la Jaime Roldós, en la Pisulí, si alguien va y pide un lote de terreno, ese rato le atienden si es que se les paga; le dan un número, le dan un recibo y le dan el lote la próxima semana. Eso es todas las semanas, no se está parando esa cosa. En eso juega un rol muy importante el Municipio. Hacerse de oídos sordos conlleva a problemas mucho mayores. Los servicios planificados que parecen suficientes hoy pueden quedar obsoletos al pasar de los años; es el caso de los barrios que estan abajo de estos otros que se han promovido ultimamente mediante invasión. Qué pasa con los servicios que se van a poner, no se ha previsto que se tendrían 10.000 pobladores más, arriba.>> **Javier Alvarado** (Presidente de la Federación de Barrios Populares del Nor-occidente de Quito)

* **Políticos en campaña o en ejercicio del poder**

"Una de las principales limitantes de los comités barriales (u otro tipo de agrupaciones semejantes) ha sido la tradicional forma de dominación caudillista y populista que ha prevalecido hasta hoy en el país, una forma de dominación desmovilizadora, aún anti-organizativa, paternalista y clientelista frente al pueblo y a sus organizaciones; en un contexto de débil auto-organización, este es un esquema que se reproduce al interior mismo de los barrios".^{23/}

<<Nosotros fuimos los mentalizadores de que se haga el programa del agua para los barrios marginados, nosotros preparamos un proyecto de comodato, con el Ministerio de Bienestar Social para la dotación de tres tanqueros de agua y nos salió el financiamiento de estos tres tanqueros. Lastimosamente como se creó un Comité Pro-mejoras adicto al gobierno de León Febres Cordero, el Ministerio de Bienestar Social entregó un Tanquero al Comité Pro-mejoras y los dos otros los repartieron a otros sectores. Quienes fuimos los mentalizadores nos quedamos sin nada. Con este tanquero, el Comité Pro-Mejoras hacía propaganda de León por todos lados, sin embargo en términos de beneficio comunal no hizo absolutamente nada, ese tanquero fue mal utilizado, lo dedicaron para cuestiones de carácter político y por último para beneficio particular, tanto que el Ministerio de Bienestar Social les quitó el tanquero.>> **Vladimir Aulestia** (Ex dirigente, Cooperativa Lucha de los Pobres)

^{23/} Carrión D. et al, 1983

5.2 Participación: rol de los diferentes agentes

5.2.1 La "participación popular" prevista en los organismos el Estado en relación al agua y al alcantarillado.

5.2.1.1 Posible participación de los usuarios según la Ley de Aguas y el Reglamento para su aplicación.

"Las aguas de ríos, lagos y lagunas, manantiales que nacen y mueren en una misma heredad, nevados, caídas naturales y otras fuentes y las subterráneas, afloradas o no, son bienes nacionales de uso público, están fuera del comercio y su dominio es inalienable e imprescriptible; no son susceptibles de posesión, accesión o cualquier otro modo de apropiación".^{24/}

Pero la "limitación y regulación de su uso" corresponde al Estado central, a través del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos, INERHI,^{25/} a quien corresponde otorgar las concesiones para la utilización de las aguas

Los usuarios que aprovechen un cauce en común formarán un Directorio de Aguas -"organismo de dirección y administración"-, cuya formación saldrá de una Junta General de usuarios que podrá estar convocada por los propios interesados o por el INERHI.^{26/}

El Estado no sólo deja abierta la posibilidad de la gestión del recurso por los propios usuarios organizados, sino que la promueve, con la única condición de que no interfieran en su planificación, sino que se incluyan en ella y, por tanto, se sujeten a su supervisión. Desde este punto de vista puede hablarse de una efectiva descentralización, no presente en otros ámbitos. Pero es una atribución que, sin embargo, está pensada básicamente para fines agrícolas; se entiende por "usuarios" no tanto a los consumidores finales -que es el caso de los habitantes urbanos-, sino a los poseedores de una o de más concesiones de "derecho al aprovechamiento de aguas".^{27/}

En el caso del agua potable para satisfacer las necesidades de moradores urbanos, es la Empresa Municipal la que proveerá de agua a la población y a las actividades

²⁴ Ecuador: Ley de aguas y Reglamento, actualizada a septiembre de 1987, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1987, Art. 2, pp. 3-4.

²⁵ Ley de Aguas, art. 8, p. 4

^{26/} Ley de Aguas, Arts. 27-29, p.30.

^{27/} Ley de Aguas, Art. 27, p.30.

económicas asentadas en la ciudad. A fin de cuentas, se trata de usuarios cualitativamente diferentes: unos consumen el recurso natural como materia prima; el agua que consumen los otros es ya un agua producida; unos son usuarios del Estado, como propietario de los recursos naturales del país; los otros son usuarios de las empresas municipales, como productoras de un artículo determinado.

5.2.1.1 Posible participación de los usuarios según la Ley de Régimen Municipal

En la Ley de Régimen Municipal se señala que la participación de los usuarios en el control o en la gestión de la producción y de la distribución del agua potable para consumo humano podría darse solamente a través de los directorios de las empresas. Resulta interesante que la Ley no establezca criterios definitivos en cuanto a su conformación: ésta es dejada al arbitrio de "la ordenanza que le dé origen",^{28/} contrariamente a lo que ocurre con la dirección administrativa (o ejecutiva), sobre la que ya se ha legislado de antemano.

Puede decirse, entonces, que el camino queda abierto para una presencia -institucionalmente establecida (es decir, no meramente como potencial grupo de presión) y de peso aún por determinar en cada caso- de los usuarios en la definición de políticas para la dotación de estos servicios,^{29/} aunque ella queda sujeta al buen criterio de los políticas locales, quienes, desde el Concejo, están en capacidad de discernir, por sí y ante sí, cuándo y por qué es o no posible la participación de los usuarios, y cuáles son las condiciones que estos han de reunir para ser considerados idóneos: y, en consecuencia, miembros de qué estrato o clase social deben ser sus representantes, ya que es evidente que "los usuarios" no componen ningún conjunto de intereses homogéneos.^{30/}

Si hay una (posible) participación de los usuarios en la conformación de los Directorios de las Empresas Municipales, ésta no existe en la nominación de instancia ejecutiva máxima:

^{28/} Ley de Régimen Municipal, Art. 198, p.63.

^{29/} Que es el papel que la ley reserva a los directorios. (Ley de Régimen Municipal, art. 200, p.63).

^{30/} "En la elección de los miembros del Directorio se tendrá en cuenta que éstos reúnan condiciones mínimas de versación en la materia correspondiente al campo de servicio de la empresa y que, en lo posible, representen los diversos intereses relacionados con el respectivo servicio y con los usuarios del mismo" (Ley de Régimen Municipal, art. 199, p.63). Nótese dos hechos: la extrema ambigüedad de las formulaciones, y la separación que se introduce entre los intereses "del servicio" y aquellos de los usuarios).

las gerencias.^{31/} Los gerentes deberán llenar una serie de requisitos que, por lo menos en apariencia, "tecnifican" su labor.

5.2.1.3 Posible participación de los usuarios según las ordenanzas de creación de las Empresas Municipales Quiteñas.

De las Empresas Municipales Quiteñas^{32/} únicamente la de alcantarillado (EMA-Q) contempla la presencia de representantes de la sociedad civil en su directorio. Allí tienen cabida tanto los técnicos locales cuanto los usuarios; pero si los primeros eligen directamente a su delegado ("Un Ingeniero Sanitario designado por la Sociedad de Ingenieros de Pichincha"^{33/}), el representante de los consumidores debe pasar por una serie de filtros, de supuestos y, en último caso, de sustituciones.

En efecto: el "vocal representante de los usuarios [es] designado por el Concejo de una terna que formulará el Alcalde con profesionales especializados en materias sanitarias, económicas o de construcciones".^{34/}

En definitiva: los elegidos se asumen electores de los representantes de los electores originarios, y los "representantes de los usuarios" ante la EMAQ resultan siendo, a fin de cuentas, delegados del ejecutivo de los gobiernos locales y no, ciertamente, de los mismos usuarios; pero, para llegar a esta simplificación se procede a una previa reducción, pues un segmento de los usuarios -y únicamente él- es convertido en representante forzoso del conjunto, al que sustituye por voluntad estatal, ni siquiera por vocación propia.

^{31/} Ver: **Ley de Régimen Municipal**, art. 202, p.63: "El gerente deberá tener título universitario, reunir condiciones de idoneidad profesional y poseer la experiencia necesaria para dirigir la empresa, así como llenar los requisitos que los estatutos determinen". El señalamiento del título universitario y de la "experiencia necesaria" fue un añadido de las reformas introducidas en 1982.

^{32/} Ver: **Romero Barberis Nicolás**, "Codificación y recopilación de las Ordenanzas Municipales del Cantón Quito. 1900-1979", s.r. [¿Quito, 1980?]. Respecto a la Empresa Municipal de Agua Potable (EMAP-Q), véase T. I, p. 58; acerca de la Empresa Municipal de Alcantarillado (EMA-Q), véase T. I, p. 94.

^{33/} **Romero Barberis N**, Codificación de las Ordenanzas 1118 y 1976, Art. 5, numeral 4 (id., p. 94).

^{34/} **Romero Barberis N**, Codificación de las Ordenanzas 1118 y 1976, Art. 5, numeral 5, p. 94).

Y como el segmento de los elegibles es el de los técnicos profesionales -los bien avenidos, ha de sobreentenderse, con los gobernantes de turno-, es evidente que la imagen presentada, a despecho de la presencia más o menos distorsionada de la sociedad civil, es la de organismos técnicos suprasociales; lo que implica reproducir y reforzar el fetichismo de la técnica y de los técnicos que monopolizan el saber y, por tanto, (pero esto es sólo la apariencia) las decisiones. Esta imagen calza bien, y mucho más tratándose de una empresa municipal, con la visión de un estado que se pretende garante del "bien común" y del "interés nacional", es decir, técnico (en ese sentido apolítico) y neutral, mientras profundiza y perpetúa la separación entre estado y sociedad y excluye la participación decisoria, en el gobierno de las cosas, de las organizaciones de la sociedad civil, y especialmente de aquellas de las clases subalternas, que son los que "no saben".

En la Empresas Municipal de Agua Potable los usuarios no son tomados en cuenta: los vocales son, en general, miembros actuantes del Concejo, funcionarios de la municipalidad y miembros (electos o de carrera) de otros organismos estatales, nacionales éstos: o sea, las clases políticas locales y nacionales en el poder, y técnicos y funcionarios profesionales, igualmente locales y nacionales.^{35/}

5.3 Participación popular y Empresas de Servicios: procesos de reivindicación-negociación subyacentes y cómo se traducen en compromisos.

5.3.1 Necesidades, satisfactores y derecho de los pobladores.^{36/}

La existencia de una necesidad individual o familiar no la convierte aún en una necesidad social, esto es percibida, reconocida y legitimada como tal por la sociedad en su conjunto y/o por el grupo social que la sufre (o al menos por este último). No se convierte, por tanto, inmediata ni direc-

^{35/} El Directorio de la EMAP-Q está formado por "1) El Alcalde que será el Presidente del Directorio; 2) Dos Concejales, con sus respectivos suplentes, designados por el Ilustre Concejo; 3) El Jefe de la Asesoría Jurídica Municipal o su delegado; 4) El Gerente General actuará como secretario del Directorio; 5) El Presidente de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica [hoy Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, presidido por el Vicepresidente de la República] o su delegado; y 6) El Director Ejecutivo del Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) o su delegado" Ver: **Romero Barberis N**, "Codificación de las Ordenanzas 1118, 1215, 1312, 1392, 1488, 1696, art. 6; p. 58).

^{36/} Este tema ha sido desarrollado por **Unda Mario** en: **Vásconez M., et al**, 1987

tamente en palanca de reivindicaciones ni, mucho menos, de movilización o participación.

Para que ello ocurra la necesidad debe pasar por un doble procesamiento social, tanto al interior de los propios sectores populares cuanto en el conjunto de la sociedad, esto es, también en la "opinión pública" y en el mismo Estado.

Por lo que se refiere a los necesitados, la escasez o la inexistencia deben ser primero asumidas, concientemente, como carencia. Y esto únicamente es posible si se compara con otras realidades, con las existencias o, mejor, con las abundancias conocidas (o, cuando menos, presumidas). Es sólo entonces que la necesidad, evidenciándose desigual e injusta -por lo menos en este nivel de oposición entre la abundancia ostentosa y la carencia completa-, deviene necesidad social para quienes deben sobrellevarla y deja, por tanto, de ser concebida como una situación natural e inalterable.

Y entonces la necesidad pasa a ser asumida como un derecho conculcado, como una carencia social, aún en otro sentido: en el de que es la propia sociedad quien se la debe a los necesitados y, en consecuencia, quien debe resolverla a través del Estado, que se presume, y es presumido, como representante del "bien común". La necesidad, pues, puede convertirse en fuente de derechos.^{37/} Hay aquí indicio de pensamiento igualitario, pero no necesariamente cuestionador, mientras continúe refiriéndose apenas a elementos parciales de la cotidianidad.

Pero la reivindicación no es solamente un reflejo de la necesidad asumida como tal, ni siquiera de la conciencia del derecho. A ellas han de seguirles la conciencia de poder reivindicarlos, referida a la conciencia de la propia fuerza o de la posibilidad de emplazar a la sociedad (a través del Estado) con sus reivindicaciones.

La conciencia del derecho y, en consecuencia, la posibilidad (o la legitimidad) de la acción reivindicativa dependerán, entonces, de diversos factores:^{38/}

a. Un elemento interno del propio grupo demandante: la organización y la fuerza que le proporcionen confianza en sí mismo para reivindicar (entre la negociación y la lucha, que no han de entenderse como situaciones simplemente antagónicas -si bien conviven, se definen, se estructuran, se entrelazan y se redefinen en pugnas constantes-, sino como momentos de un mismo proceso); lo que supone un previo reconocimiento del carácter social -y no individual- de la resolución de la ca-

^{37/} Ver: Unda M., 1986 (b), p. 1-4.

^{38/} Ver: Unda M., 1986 (a), especialmente pp. 253-265.

rencia.^{39/}

Un reconocimiento así se facilita por la debilidad individual de los moradores aislados frente al mercado para solventar ciertas necesidades, por la magnitud de los esfuerzos que han de desarrollarse para su resolución y (o), por último, pero no el menos importante, por la previa existencia -o, en vez, por la inminencia- de la consideración, como social, y, como de pertinencia estatal, de las acciones que deben emprenderse para extender el disfrute de la "ciudadanía social".

b. Un elemento que atañe a la sociedad en su conjunto: las condiciones sociales históricas dadas que vuelven socialmente aceptadas (o aceptables) determinadas necesidades-reivindicaciones, y que reconocen la necesidad de su resolución mediante la acción mancomunada, es decir, no librada al arrégltelas como puedas.

Se habla, entonces, de un momento determinado que es sólo el resultado actual de la evolución social:

-Del desarrollo de las fuerzas productivas y las condiciones de acumulación que permiten destinar una parte de la riqueza social a la creación de condiciones generales para la reproducción de los sectores populares.

-De anteriores luchas sociales de grupos sociales postergados (o acaso de los mismos sectores ahora demandantes) por reivindicaciones que no necesariamente han de ser las mismas.

-De acciones públicas o privadas, pasadas o presentes para enfrentar, así sea parcialmente y en mínima escala, problemas por lo menos similares o asimilables como tales en la conciencia de los movimientos sociales y de sus, en este caso, contrapartes estatales.

c. Un elemento -es necesario particularizarlo, aunque haya quedado mencionado en el punto anterior- que atañe al Estado, que ha devenido casi en el natural receptor de demandas relacionadas con la producción y la distribución de condiciones generales para la reproducción de la población (acciones que emprende, aunque no quede explicitado así, como parte de la creación de las condiciones generales para la producción y la acumulación): sus acciones en determinado campo de la atención a ciertas demandas sociales, así como -y no secundariamente- las ideologías que difunde sobre su carácter de garante y generador del "bien común", en la medida en que, por una parte, legitima el derecho a ser atendidos, por otra parte, estimula o induce la presentación o la extensión de

^{39/} "A partir de la agudización de un problema muy concreto, cuya resolución todos los moradores reconocen como social (...)" Ver: Jacobi P., 1986.

reivindicaciones y, finalmente, legítima (o no) la propia existencia de la necesidad física -o aun social- como reivindicación propiamente social, organizada y reclamable.

d. Que ha de expresarse en condiciones objetivamente favorables, es decir, en un momento en que las relaciones de fuerzas sociales hacen posible o necesario -que es la diferencia entre una dádiva y una conquista- ofrecer atención y (o) solución a determinadas aspiraciones de tal o cual organización, sector o movimiento social.

5.3.2 Formas de entender la participación por parte de los pobladores y de las Empresas:

5.3.2.1 La participación para las Empresas

El brindar servicios de agua y alcantarillado a las cada vez más extensas zonas populares plantea complejos problemas económicos y de financiamiento muchas veces insolubles dados los costos actuales y las condiciones financieras en las que deben desembolverse la Municipalidad y las Empresas prestatarias de los servicios. Justamente el factor costos ha llevado a repensar las alternativas clásicas, las tecnologías convencionales (muchas veces, incluso, sofisticadas), los modos de programación y de realización de las obras de infraestructura y las formas de suministrar los servicios.

<<En estos momentos se tiene aproximadamente 240 barrios que se les llama de carácter espontáneos o periféricos. Estos barrios lamentablemente no forman una sola unidad, están repartidos en todo el perímetro de la ciudad. Para poder avanzar en el servicio de alcantarillado, hemos tenido que cambiar a un nuevo estilo de trabajo; la actual administración con bastante actualización, modernización ha pensado que un factor importante tiene que ser la participación de la población. Participación que tiene que darse en términos efectivos, porque siendo una masa heterogénea es muy sensible a caer en ciertos vicios políticos que no permiten avanzar en esta nueva forma de ver las cosas. Para el efecto se ha formado la estructura que permita fomentar la participación de la comunidad; se ha formado la Dirección de Promoción Popular y paralelamente se está diseñando un Centro de Capacitación Municipal.>> Ing. Jorge Poveda (Subgerente, Empresa Municipal de Alcantarillado de Quito).

En muchos casos, la participación de la población implicada ha sido considerada como un medio para encarar el problema. Esta participación ha sido preconizada desde hace tiempo por los organismos internacionales con objetivos y contenidos diversos bajo el nombre de participación comunitaria, a menudo asociada a la educación sanitaria. Los objetivos y contenidos han cambiado con el tiempo, pasando de una disminución de los costos mediante una contribución material, a una asociación en las decisiones que puede revestir significados muy diversos:

* **Co-participación económica:**

<<La Empresa Municipale de Alcantarillado va a desarrollar un plan para la dotación de alcantarillado en 46 barrios periféricos con participación directa del barrio. La participación en este caso será directamente económica, desterrando aquella idea del paternalismo Municipal porque, lamentablemente, los costos ya no lo permiten. El plan de financiamiento ha sido elaborado con un criterio de justicia participativa: un porcentaje corresponde a un aporte municipal, otro porcentaje corresponde a un apoyo que da la ciudad al barrio marginal a través de la empresa de alcantarillado con recursos provenientes del impuesto predial urbano y, finalmente, un porcentaje tiene que pagar el propio barrio marginal. En este plan, el poblador recibe un préstamo con financiamiento AID; el préstamo ya no es hecho hacia la municipalidad sino que pasa directamente hacia el usuario. Desde luego se hace un contrato entre la Empresa de Alcantarillado y el dirigente barrial, y se hacen, además, contratos individuales con los pobladores.>> Ing. **Jorge Poveda** (Subgerente Empresa Municipal de Alcantarillado).

* **Co-participación en la responsabilidad de las obras:**

<<En los barrios que estén extremadamente alejados, cuyo índice de desarrollo sea lento, tendrán que ponerse únicamente alcantarillados sanitarios y la comunidad tendrá que participar en todo lo que corresponde al desalojo de aguas fluviales, será precisamente la comunidad la que tenga toda la responsabilidad para evitar cualquier inundación, cualquier problema que pueda producirse, lógicamente tendrán que estar bien informados. Esto no es nuevo, precisamente los barrios por intuición realizan este tipo de obras, de tal forma que lo único que tendríamos que hacer es perfeccionarlas.>> Ing. **Jorge Poveda** (Subgerente Empresa Municipal de Alcantarillado).

* **Co-participación en trabajo.**

<<Hay que aprovechar el potencial humano laboral que, desde luego, no es del 100% porque lamentablemente se le puede utilizar sólo los sábados y domingos. La minga no es aconsejable cuando el avance de las obras requiere de trabajo sostenido, pero es un tipo de ayuda, que pueda hacerse cada vez que se pueda... Una obra de importancia o de mediana importancia, no puede encargarse a la minga. Pero en cambio, con ese sistema se puede hacer otro tipo de cosas, como por ejemplo los drenajes superficiales. Hay otro tipo de posibilidad de uso de la mano de obra de la comunidad que no sea precisamente la minga, por ejemplo para construir campos de filtración y

mejoramiento de letrinas, tareas en las que incluso pueda participar la familia entera.>> Ing. Jorge Poveda (Subgerente Empresa Municipal de Alcantarillado).

*** Co-participación a nivel decisional**

<<La otra forma importante de participación de la población es potenciando su capacidad política y de decisión. El Centro de Capacitación Municipal, justamente, a más de capacitar a los Concejales antes de que entren a la administración, a más de capacitar a los empleados municipales a todos los niveles, deberá capacitar especialmente a los líderes de la comunidad. Los líderes y la comunidad son los protagonistas de este nuevo estilo de trabajo, una vez que estén capacitados a través de Seminarios y Cursos se buscará la comprensión de lo que son los servicios y entraremos entonces a la participación. El momento en que un barrio tenga niveles educativos suficientes que sienten las bases de la unidad de los pobladores, ese potencial de participación puede encauzarse ante los órganos de decisión política, ante las autoridades para la coparticipación y la obtención de los servicios.>> Ing. Jorge Poveda (Subgerente Empresa Municipal de Alcantarillado).

*** Co-participación en la comunicación y educación de la comunidad.**

<<Otra forma participativa tiene que ver con la comunicación entre una y otra familia, en la parte educativa, en la parte de control. Eso sí se puede hacer. Hemos tenido buenos resultados, especialmente en el barrio que se llama "Lucha de los Pobres": cada persona es responsable y colabora con la Empresa, cuida los materiales, cuida el trabajo, cuida los drenajes. Esa es la participación que queremos.>> Ing. Jorge Poveda (Subgerente Empresa Municipal de Alcantarillado).

5.3.2.2 "La participación" para los pobladores

Para los sectores populares que cuentan con un nivel de organización gestado en la propia comunidad, la "participación" tendría una doble calidad:

-Permitiría la realización de acciones y estrategias encaminadas a la solución de sus carencias como expresión, justamente de su capacidad organizativa y,

-Enriquecería, en un proceso de retroalimentación, a los niveles y a las capacidades de organización como un resultado de esas prácticas concretas.

Hay ejemplos importantes de organizaciones comunitaria que han propiciado un gran nivel de participación de todos los asociados:

<<Nosotros tenemos algunos mecanismos para la participación, a través de la organización por manzanas, cada manzana tiene conformada una coordinadora de manzana, existe a su vez una dirección de esa manzana: un coordinador (representante a la Asamblea General) y un vocal; ahí se deciden algunas cuestiones que son llevada a la Asamblea General y se planifica el trabajo de carácter comunitario. Por otro lado tenemos la Asamblea de delegados de cada una de las manzanas, estas Asambleas son de carácter resolutivo, ahí se deciden todas las cosas y a su vez las resoluciones se les da a conocer a los socios en una Asamblea Popular. La Asamblea Popular es la reunión del conjunto de compañeros de la Cooperativa.

Este mecanismo lo adoptamos porque antes se hacían asambleas generales con la participación de todos los socios, pero resultaba que una Asamblea donde habían unos dos puntos álgidos que tratar nos llevaba alrededor de ocho horas, entonces la gente comenzaba a cansarse y comenzaba a irse.

La participación de la comunidad de hecho es mucho mas efetiva si realmente existe una coordinación permanente donde se recogan las iniciativas propias de los pobladores que, en base a sus necesidades, ha ido generando la comunidad. Por otro lado, una buena coordinación puede canalizar esas necesidades hacia las Empresas, para buscar las mejores soluciones a través de una orientación técnica desde ellas.>> Vladimir Aulestia (Cooperativa Lucha de los Pobres)

En muchas de estas organizaciones populares, se busca el fortalecimiento de la comunidad por mecanismos de participación que superan lo encaminado exclusivamente hacia el trabajo o lo meramente reivindicativo:

-Se han propiciado actividades de carácter formativo y cultural:

<<En las manzanas a más de planificar los trabajos, también se promueven cuestiones de carácter participativo cultural a fin de lograr un fortalecimiento de la organización. En cada una de las manzanas se planifica la realización de cursos, la proyección de videos, etc. Todo eso realmente motiva a que los compañeros vayan participando más frecuente y más decididamente. Respecto a la participación de los compañeros no podríamos quejarnos, porque realmente ha habido una participación conciente, respondiendo a las convocatorias que la dirección de la cooperativa.>> Vladimir Aulestia (Cooperativa Lucha de los Pobres).

- En otras oportunidades se ha buscado el fortalecimiento de las organizaciones a través de las actividades

participativas de carácter artístico:

<<Para poder aglutinar a los pobladores en medio de su trabajo se fueron creando las condiciones para la expresión del arte popular, mucha gente, a través de sus propios medios y de sus instrumentos, eran capaces de reproducir con una facilidad asombrosa las mejores obras de música, de teatro, con gran espontaneidad, sin necesidad de haber estudiado mucho. Eso aglutinaba más a las masas, saber que el compañero es un artista, saber que la compañera canta muy bien y toca un instrumento, alimentaba la alegría del pueblo. Los compañeros se iban agrupando alrededor del arte y, a pesar de todas las dificultades y de todas las necesidades, a pesar del tiempo, o el clima -lluvia, aguacero, frío-, se fue dando vida a la comunidad.>> **Horacio Tinajero** (Ex dirigente Comité del Pueblo)

Resulta interesante observar como, en muchos casos, la conciencia de trabajar por la resolución de las necesidades colectivas ha ganado terreno en la mentalidad de los pobladores. Ello, en definitiva, sería lo que este tipo de organizaciones busca a través de sus acciones: el fortalecimiento comunitario por sobre las expresiones individualistas que muchas veces priman en la población.

<<Haber participado ha sido alhaja. La satisfacción que queda es haber servido para algo, para el resto de nuestros compañeros. Claro, no podemos esperar que agradezcan...Pero, para algo hemos de servir pues... no solamente para consumir...>> **Carlos Arias** (morador del Comité del Pueblo)

Los resultados son casi siempre positivos cuando el esfuerzo de la comunidad encuentra reconocimiento y apoyo por parte de las diversas entidades del Estado.

<<En el Barrio Lucha de los Pobres estamos haciendo una obra, este barrio es un modelo verdaderamente, porque todos están participando, todos están trabajando y la relación entre la comunidad y la Empresa está funcionando bien. Todo el barrio ha participado y ha participando magníficamente. En la parte económica, muchos incluso ya han pagado la totalidad de lo que les tocaba, otros están pagando poco a poco pero lo están haciendo.>> **Ing. Jorge Poveda** (Subgerente de la Empresa Municipal de Alcantarillado de Quito)

5.3.2.3 **Contradicciones entre los pobladores y las Empresas por las formas de entender la "participación".**

* **Pros y contras sobre la "minga".**

En ocasiones, ciertas formas de "participación" son

visualizadas de manera distinta por las Empresas y por las organizaciones poblacionales; para las primeras el trabajo comunitario realizado a través de la "minga", por ejemplo, puede resultar contraproducente porque se lo mira unicamente bajo los parámetros del rendimiento y la eficiencia:

<<Dentro de la ciudad la ayuda por parte de las comunidades a través de mingas es un fracaso, no da resultado. Este tipo de ayuda tiene algún éxito mas bien en las zonas rurales, en las parroquias, pero en la ciudad tenemos malas experiencias por el hecho de que los moradores pueden trabajar sólo los sábados y los domingos, por poco tiempo y el resto de la semana queda paralizada la obra... y muchas veces se desperdicia el trabajo anterior, los tubos se rompen, las zanjas se vuelven a tapar... Ing. Jorge Poveda (Subgerente Empresa Municipal de Alcantarillado de Quito)

<<Con las mingas generalmente no ha habido buena experiencia aquí en la ciudad y en la Empresa, las obras hechas con mingas avanzan con lentitud, un proyecto que se retrasa en el tiempo previsto para su ejecución tiene graves impactos en relación a los costos financieros. Hemos visto que es mucho más conveniente contratar la obra directamente con cualquier profesional.>> Ing. Julio Alvarez (Gerente de la Empresa Municipal de Alcantarillado de Quito)

Para las organizaciones, en cambio el ejercicio de tradicionales formas de participación comunitaria como la "minga" puede acarrear beneficios en el proceso de consolidación del espíritu comunitario en oposición a una ideología individualista que busca enraizarse con fuerza en los individuos aun en los casos en que por su origen rural guardan cierta visión del esfuerzo colectivo en la resolución de ciertos problemas.

<<En pocos lugares de este país se ha dado un ejemplo de trabajo colectivo tan eficiente como en el Comité del Pueblo: miles de gentes haciendo posible, por ejemplo, la sacada de piedras para las primeras vías, de las canteras, de los riachuelos, de las quebradas. El éxito de estas mingas fue permitir la participación no sólo del afiliado sino de toda su familia, para ir integrando los núcleos juveniles, los núcleos infantiles, los núcleos de amas de casa... Otro éxito es aquello de relacionar al hombre con sus compañeros de ramas afines, hablamos entonces del grupo de albañiles: ¿quiénes son albañiles aquí en la organización?, miles de brazos se levantan porque han construido cientos de casas; ¿quiénes saben del manejo de planos?, muchos de los hombres del pueblo saben manejar a la perfección planos y curvas de nivel... La organización se pudo ir fortaleciendo de esa manera. La minga se convierte en el instrumento de mayor unidad dentro del proceso del Comité del Pueblo.>> Horacio Tinajero (Ex-dirigente del Comité del Pueblo)

* **El clientelismo**

Otra contradicción manifiesta en las prácticas de "co-participación" entre las Empresas prestatarias de los servicios y las organizaciones comunitarias se relacionan con los "intereses" que pueden acechar "tras bastidores":

Para los pobladores la relación con las Empresas se presenta como una estrategia necesaria para conseguir los servicios que solventarán sus carencias en materia de agua y alcantarillado, las acciones que deban desarrollar serán asumidas voluntariamente en tanto la relación les garantice la solución temporal o definitiva a sus problemas:

<<En este momento para el abastecimiento del agua potable tenemos la colaboración del Municipio que, a través de la Empresa de Agua Potable, nos entrega el agua por tanqueros. Hemos elaborado grupos, hay una compañera de la directiva que está a cargo del agua, ella recibe el tanquero todos los días jueves, con el chofer establecen un horario determinado y ella va chequeando los listados de los compañeros que han pagado para que puedan recibir el agua. Hemos ubicado en un plano algunos centros de recepción en donde los compañeros tienen que ubicar sus tanques y de allí ellos bajan el agua a sus casas a través de mangueras. Cada familia recibe entre 2 y 4 tanques por semana. La Empresa nos entrega el tanque a 25 sucres, que es más barato que lo que venden los tanqueros privados, sabemos que estos tanqueros está vendiendo entre 150 y 200 sucres el tanque de 200 litros.>> **Hugo Manzano** (Presidente del Comité Barrial de Santa Rosa de Chillogallo)

En ciertos casos, para determinados funcionarios de los organismos del Estado, la co-participación puede ser una forma de captar adeptos para una determinada agrupación política, o la forma de pagar los ofrecimientos de campaña o, incluso, la forma de pagar o mal-pagar el apoyo político-electoral canalizado hacia un lado y hacia otro:

<<Uno de los problemas ha sido la ejecución de las obras desde un punto de vista clientelar desde las instituciones, es decir que no se impulsa la ejecución de obras prioritarias en determinados barrios sino que se realizan las otras cuando hay una relación de determinados dirigentes con tal o cual organización política, aun cuando las obras no tenga mayor significación. Esta forma de relación clientelar ha llevado a una serie de fisuras en las organizaciones barriales, en las organizaciones populares, porque ha creado grupos paralelos a esas organizaciones.>> **Vladimir Aulestia** (Cooperativa Lucha de los Pobres)

<<En la dotación de los servicios por parte de las

Empresas hay mucha desinformación y descordinación y se da paso a situaciones clientelares, donde no importa las razones y simplemente es importante poner la obra. Se dan casos como primero empedrar, adoquinar y luego alcantari-llar. Eso el Municipio debe tener en cuenta. Por todas estas anomalías, la Federación ha tratado de racionalizar el sistema de ejecución de las obras pero se ha topado con prácticas dentro del Municipio que no permiten racionalizar las obras... Hay que decir que la organización popular tiene también sus defectos, el problema de la unidad barrial afecta mucho dentro de esta consecución de obras, pero también es cierto que se da oídos en el Municipio a los pedidos que surgen de ese tipo de divisiones, es decir, es el marco jurídico el que permite la división. Si hay un barrio de cien socios, de cien propietarios, quince se enojan con la directiva y tienen la potestad de ir a hacer un Comité en el Ministerio de Bienestar Social, lo reconocen, siguen trabajando y logran dividir al barrio.

Si bien es cierto hay un problema de diferencias dentro de las organizaciones, también hay un problema alimentado desde las instituciones públicas y en general desde las instituciones del Estado. Eso dificulta una real coordinación para la realización de las obras de infraestructura y dificulta la planificación. Si nosotros vemos en un mapa lo que se ha mandado hacia los barrios del Nor-occidente en obras de infraestructura en este año, se puede apreciar que hay barrios que no tienen absolutamente nada y hay barrios que tienen gran cantidad de asignaciones por concepto de obras de infraestructura...eso se puede ver claramente, tomando el plan de obras del Municipio de 1989. Y no es cierto que los barrios en su conjunto no se hayan movido, pues se han presentado las planificaciones respectivas a su debido tiempo. ¿Cómo se hace la distribución de las asignaciones para las obras?, desgraciadamente, se hace con objetivos políticos>> **Javier Alvarado** (Presidente de la Federación de Barrios Populares del Nor-occidente de Quito)

* **La calidad de las obras**

En muchas ocasiones se ha cuestionado la calidad de los servicios que pueden derivar de acciones de trabajo conjunto entre las Empresas y los habitantes de los asentamientos populares. Se afirma que el estado en esos casos disminuye la calidad en pro de lograr una disminución de los costos, sin embargo, desde las empresas se rebate esa afirmación en forma categórica:

<<En cuanto a la calidad de las obras en los barrios populares, los servicios no pueden tener una menor calidad que en otras partes de la ciudad: para la recolección de aguas lluvias, por ejemplo: si la lluvia es igual en todo Quito no podemos calcular la tubería con índices más bajos porque se nos rompería, por lo tanto tiene que ser

bajo las mismas normas, no podemos bajar la calidad, lo que podemos hacer y lo que hemos hecho es poner los pozos de revisión a mayor distancia o ir haciendo por etapas la construcción de los sumideros, o ir haciendo la recolección a través de cunetas... pero como es un sistema combinado no podemos rebajar los diámetros ni dar otra calidad. En la Empresa de Agua Potable lo que se ha hace es llegar a las dotaciones mínimas aconsejables pero tampoco trabajar por debajo de las normas mínimas.>> Ing. **Jorge Poveda** (Subgerente de la Empresa Municipal de Alcantarillado de Quito)

<<Las opciones técnicas de diseño o de construcción de los proyectos de alcantarillado no han variado en relación a lo que la empresa venía haciendo, o han variado un poco, generalmente por razones económicas. Por ejemplo ahora estamos empleando tapas de hormigón armado en vez de tapas de hierro, el costo de una tapa de hormigón es inferior en un 30% al de una tapa de hierro.>> Ing. **Julio Alvarez** (Gerente de la Empresa Municipal de Alcantarillado de Quito)

Para garantizar la mejor calidad de los trabajos, la comunidad reclama muchas ocasiones mayores niveles de decisión y mayor participación en los trabajos: materiales, opciones técnicas, y control:

<<Una de las formas a través de las cuales debe darse la participación comunitaria es a través de la organización de la comunidad, es decir, no se puede llamar a la participación comunitaria en general, sino que tiene que ser a partir de la organización popular que pueda conducir de cierta manera mejor y no espontáneamente la participación comunitaria en la solución de estos problemas. Usualmente se debería pensar en la participación comunitaria no solamente en términos de la minga, no sólo en términos de que tenga una mano de obra barata -cuando no gratuita-, sino también de que provean materiales, de que, con la famosa tecnología apropiada para cada sector, sea la propia comunidad la que aporte determinado tipo de soluciones y, aquello que las organizaciones reclaman: que es la fiscalización, eso casi nunca se deja a beneficio de la comunidad, la fiscalización casi siempre se hace a beneficio de las instituciones estatales y la comunidad generalmente no tiene nada que ver con eso. Parece importante que si la comunidad participa con materiales, con recursos, con ideas, tenga derecho a fiscalizar lo que se está haciendo.>> **Dr. Jorge Oviedo** (Fundación Natura)

El tema de la participación puede poner en cuestión las prácticas de las empresas responsables de las obras. En los hechos, la participación popular es practicada por las entidades prestatarias de servicios en forma muy desigual según los casos, tanto desde el punto de vista del lugar que le es reservada, como del contenido que recubre. La

participación, por lo general, comporta una participación en trabajo, pero los términos convenidos pueden ser muy variables, especialmente en lo que respecta a las repercusiones sobre las inversiones. En ciertos casos, a la prestación de trabajo puede agregarse un aporte financiero o la provisión de materiales. En casos extremos, los interesados toman a su cargo toda la operación y la entidad responsable del servicio se limita a controlar el respeto de sus normas técnicas. En los casos en los cuales el objetivo primordial parecería ser el clientelismo político, queda por saber hasta qué nivel se lo obtiene y, sobre todo, que pasa con la calidad de los servicios.

5.3.3 Participación: alternativas, acciones concretas y proyectos que se han realizado en los barrios populares.

5.3.3.1 Administración comunitaria del agua de vertientes y pozos

Caso 1 <<En ciertos barrios del noroccidente no se sufre mucho de la carencia de agua potable porque hay vertientes.. Lo que se ha hecho es entubar el agua de las vertientes directamente hacia los barrios aunque sin potabilización. Tomemos el ejemplo de Mena del Hierro, un barrio que está a la entrada de la vía norte: para acceder al agua de una vertiente han seguido un juicio al INERHI que es propietario del agua, luego han hecho un tanque y el propio barrio administra el agua, tiene un empleado del agua pagado por el barrio, él cobra el uso del agua para cuestiones de mantenimiento del tanque o ampliación de la construcción pero no se cobra por la acometida a cada casa. Todo esto, sumado, es mas barato que lo que costaría el acceso al agua potable del Municipio, tanto por el costo de la acometida, como por el pago mensual... y la comunidad resuelve cuánto se va a pagar mensualmente, si es que se va a subir, si no se va a subir, si se va a rebajar... >> **Javier Alvarado** (Presidente de la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito)

Caso 2 <<La Cooperativa Lucha de los Pobres está pensando en un proyecto de autoabastecimiento, sobre todo para los socios que van a vivir en la parte alta del terreno. Tenemos cuatro vertientes en los mismos terrenos de la cooperativa, esas vertientes estaban adjudicadas a la propietaria de la hacienda donde está nuestro asentamiento y nosotros vamos a iniciar los trámites ante INERHI con el fin de que se nos adjudique a nombre de la Cooperativa. Está calculado que las vertientes arrojan un caudal de seis litros por minuto eso significa que tendríamos agua para 800 familias con el mejoramiento de las vertientes, porque se ha calculado que se podría sacar hasta ocho litros. El resto de familias, hasta que salga el proyecto Mica Tambo, tendrían que abastecerse mediante la perforación de lo pozos.

El Proyecto Mica Tambo, según lo que se había manifestado en el Municipio de Quito, debía estar listo para 1995 de acuerdo a los estudios técnicos; sin embargo dado el retraso que ha acumulado se puede suponer que no saldrá para el año 2.000. Por eso nosotros hemos pensado en un proyecto alternativo de autoabastecimiento de agua. En el sector bajo, a 6 metros de profundidad existe agua, entonces pensábamos en la perforación de pozos, pero dada la gradiente del terreno necesitaríamos de bombas, de un sistema de bombeo pero se nos ha manifestado que eso es muy costoso... estamos haciendo algunos trámites en el Instituto de Obras Sanitarias quizás por ahí consigamos alguna ayuda.>> **Vladimir Aulestia** (Lucha de los Pobres)

5.3.3.2 Administración comunitaria de tanqueros del Estado

<<Hay los "tanqueros de León" como se les llaman hasta ahora, esos tanqueros del Ministerio de Bienestar Social le dieron a un dirigente, al Comité Barrial y éste administra ese tanquero, tiene que pagar al chofer, tiene que pagar los sobresueldos, tiene que pagar el mantenimiento del carro, los recambios de todas la piezas y todo ese tipo de cosas... sumando y dividiendo todo eso resulta un costo bastante alto, ahorita ese tipo de tanqueros está cobrando como a cien sucres el tarro y no es porque quieran ganar o porque estén cobrando demasiado, sino que eso resulta de hacer todo el seguimiento y de meterle al dirigente en todo el lío de administrar un tanquero, de estar pagando los reclamos, de, en un momento dado, pasar a ser un patrón. Este tipo de cosas también se las hizo con un criterio de participación comunitaria pero veamos hasta donde ha tenido éxito... El barrio La Pulida, por ejemplo, que es uno de los que recibió un tanquero, anda sin tener de donde sacar para repararlo, necesita como 200.000 sucres y no tienen... entonces el tanquero está parado... todo esto porque se ha hecho el cálculo de los costos operativos y no de los costos de recambio... >> **Javier Alvarado** (Presidente de la Federación de Barrios Populares del Nor-occidente de Quito)

5.3.3.3 Estudios y construcción de las obras.

<<Es importante dar a la comunidad, a los dirigentes barriales, un poco de ingerencia en la selección de quien realiza los proyectos. En La Forestal por ejemplo, un barrio marginal, teníamos previsto firmar un contrato para estudios y se les dijo a los dirigentes que si conocían algún profesional o profesionales que pudiesen realizar el trabajo, presentaran sus carpetas para ver si se les calificaba y se les daba el contrato de estudios. Presentaron la carpeta de un profesional de experiencia que vive en el barrio y se le ha dado el contrato a ese ingeniero; esto es interesante porque ese ingeniero tiene

responsabilidad primero con la Empresa y segundo con el barrio porque él es habitante y tiene un compromiso con sus vecinos; él seguramente hará el trabajo con más conciencia que cualquier otro tipo de profesional.>>Ing. Julio Alvarez (Gerente de la Empresa Municipal de Alcantarillado de Quito)

<<Otra ejemplo interesante nos pasó en el Comité del Pueblo, los vecinos nos recomendaron al contratista que ya estaba trabajando allí. Este señor fue contratado por la Empresa para un trabajo previo, pero ellos habían visto su forma de trabajar y la calidad en la ejecución de la obra y pidieron que él mismo siga. Cuando hay apoyo de la comunidad al contratista se le hace más fácil el trabajo, porque tiene oportunidad de conseguir a veces una guachimanía a precio mas bajo o que le cuiden los materiales, tiene la ventaja de que le ayuden, posiblemente no le ayuden económicamente para hacer una zanja, pero en cambio lo ayudan en la vigilancia, para que no se lleven los materiales, eso es también ayuda económica para el contratista.>> Ing. Julio Alvarez (Gerente

5.3.3.4 Participación en el financiamiento de las obras

<<Tenemos en ejecución 2 proyectos con aproximadamente 900 familias, 900 lotes: Verbabuena 1 y Verbabuena 2 y Santa Rosa de Chillogallo Primera Etapa. Estos proyectos son financiados a través del fondo financiero para vivienda de la AID, tenemos una lista inicial de 40 barrios en los cuales estamos trabajando en la parte técnica, haciendo diseños; en la parte socio-económica, haciendo encuestas, evaluación de capacidad y voluntad de pago, para eso pedimos la participación los Comités Barriales, de la instancia legalmente establecida en los barrios.

Para escoger esos barrios no han habido presiones de tipo político, la prioridad es básicamente técnica, luego de analizar la prioridad técnica analizamos el aspecto socioeconómico: la densidad de población, el grado de desarrollo que ha tenido, el problema sanitario del sistema, y luego la factibilidad de ejecutar la obra. Dentro de en gran número de barrios eso permite seguir escogiendo aquellos que con mas urgencia necesitan las obras.

La co-participación de Empresa con la comunidad está sujeta a tres condiciones:

- Organización del Comité Barrial de tal manera que se pueda firmar un convenio, aunque también se firma un contrato con cada uno de los usuarios con el fin de garantizar la recuperación.
- La otra condición es que para que la comunidad tenga un rol importante dentro de este trabajo conjunto, su estilo de participación tiene que ser cambiado, eso se puede conseguir a través de la formación, de la capaci-

tación. La Municipalidad está formando para el efecto el Instituto de Capacitación Municipal.

- La otra condición es la participación de la comunidad en cuanto se refiere a la búsqueda de fondos a través de otros canales, eso depende del grado de organización que tenga. La comunidad debe cambiar el estilo pasivo que tiene actualmente de estar sólo pidiendo por un estilo activo como es el de buscar fondos para contribuir al financiamiento de las obras.

(Naturalmente, hay un aporte económico subsidiado de parte de la ciudad para alcanzar los límites que pueden pagar los barrios, la Municipalidad necesariamente tiene que subsidiar algo, no se puede cargar todo al usuario. Inicialmente estaba establecido un subsidio del 20% y hoy es mucho más, llega casi al 50%).>> Ing. Jorge Poveda (Subgerente de la Empresa Municipal de Alcantarillado de Quito)

<<Los proyectos que estamos desarrollando son pequeños pero dan idea de la forma de relación que se está dando con la comunidad. En los barrios los moradores están conscientes de que las empresas de Agua y Alcantarillado no son empresas de beneficencia, están conscientes que no pueden dar el servicio gratuito. Antes los barrios exigían, ahora solicitan firmar un convenio para llegar a un acuerdo sobre la forma de financiamiento... posiblemente es la misma solicitud pero ya con otro criterio, porque definitivamente las Empresas no van a hacer obras por cuestiones políticas ni a regalar los recursos de la ciudad. Además la propia ley impide ese tipo de acciones.>> Ing. Julio Alvarez (Gerente de la Empresa Municipal de Alcantarillado de Quito)

La relación entre las acciones reivindicativas de los barrios populares y las negociaciones y compromisos que establecen con las Empresas Prestatarias de los servicios conduce al tema del financiamiento y la recuperación de las inversiones. Para los poderes públicos, responsables en última instancia de los proyectos, los convenios y los contratos de financiamiento, la participación de los habitantes haciéndose corresponsables de las inversiones y de la recuperación de los recursos puede ser un medio para delegar sus competencias, responsabilizando a los interesados la parte más conflictiva de este tipo de tareas. En todos los casos, el objetivo primordial parecería ser la reducción de los costos y la recuperación de las inversiones por canales más ágiles que los impuestos o las tarifas. Queda por saber hasta qué nivel se lo obtiene y, sobre todo, que pasa con los costos globales a mediano plazo.

6. EN RESUMEN: LOS GRANDES IDEALES QUE DEBEN ORIENTAR LA PARTICIPACION POPULAR PARA ENCARAR EL DESAFIO DE LOGRAR UNA ADECUADA ACCESIBILIDAD A LOS SERVICIOS URBANOS POR PARTE DE LOS SECTORES POPULARES.^{40/}

La experiencia urbana de los últimos años muestra que los grandes planes no han dado resultado; tampoco han funcionado las improvisaciones y prácticas clientelares para atender los problemas de la ciudad. La escasez de recursos financieros, las formas de organización institucional, la alta rotación de los funcionarios y administradores urbanos, la inestabilidad política y económica, las imágenes falsas de una ciudad que no podemos construir y administrar, la codicia que rige la búsqueda de rentabilidad rápida y fácil en los negocios con tierras e inmuebles, etc., estructuran el marco dentro del cual se debe buscar nuevas formas de enfrentar los problemas.

Para encarar el desafío de lograr una adecuada accesibilidad a los servicios urbanos para todos, en especial

^{40/} Este capítulo, presentado aquí a manera de conclusiones, es una versión resumida del enfoque que sobre este tema ha sido desarrollado por Carrión D., Vásconez M. y García J. en: "La problemática del acceso a los servicios urbanos para los sectores populares en América Latina: desafíos e ideales en la búsqueda de soluciones", inédito, Quito, 1989.

para los sectores populares, la participación popular debe ser entendida en un sentido amplio; debe ser el soporte indispensable para posibilitar una gestión democrática de la ciudad. Ello no es imposible, el desarrollo de una multiplicidad de experiencias organizativas y de participación popular en asuntos urbanos de diversa índole es parte intrínseca de nuestras sociedades, lo cual ha creado el suelo necesario para hacer efectivo un proceso de gestión democrático de la ciudad.

El tipo de relación que se ha de establecer entre el gobierno local y las organizaciones populares debe ser basado en el respeto mutuo de sus autonomías, para que a partir de esta relación democrática se busque conjuntamente la recuperación de algunos mecanismos que apunten en la dirección buscada, a fin de garantizar una participación efectiva de los sectores populares organizados en el gobierno de la ciudad. Tal es el caso, por ejemplo, de la participación popular en los concejos municipales, en el cabildo ampliado, en comisiones y oficinas municipales, en las empresas de servicios públicos, en las juntas de vecinos.

La participación de la organización popular representada territorial y corporativamente (por ejemplo, revalorizando las organizaciones de la población y garantizando que los dirigentes sean producto de elecciones populares y directas a nivel de barrios, sectores, cooperativas territorialmente localizadas, distritos, zonas, parroquias, es fundamental para hacer realidad el ideal de una ciudad para todos, de una ciudad más democrática que haga accesible sus beneficios al conjunto de ciudadanos y que no reproduzca el carácter segregativo que las caracteriza.

El proceso de democratización así entendido significa ir construyendo una dinámica social que, partiendo desde la sociedad local y desde los niveles más pequeños de organización, vaya permeando paulatinamente los niveles regionales y nacionales de gestión. A partir de la construcción de gobiernos locales democráticos es posible emprender acciones con una gran repercusión social, el apoyo del gobierno local a la organización popular, sin tratar de reemplazarla, ni manipularla, logra gobiernos efectivamente democráticos que dan una auténtica orientación popular a su gestión. Gobernar desde esta perspectiva significa, entonces, generar condiciones y espacios para que se haga realidad el autogobierno de los sectores populares, significa pensar la participación popular en términos de la gestión, del control, el seguimiento y fiscalización de la labor municipal, significa que en la práctica sea posible priorizar la dotación de servicios urbanos en función de los sectores populares.

Un apoyo más decidido por parte del Estado y de los organismos internacionales, puede facilitar el necesario período de gestación, sin el cual tendría lugar una labor de parto prematura que echaría al traste una de las pocas vías que pueden hacer realidad que los servicios urbanos lleguen

efectivamente a donde tienen que llegar.

El gobierno local constituye, en esta perspectiva, un ámbito estratégico, en el cual la participación de los sectores populares hará posible la profundización de la democracia y su enraizamiento en la conciencia popular y ciudadana en general y de que, por esa vía, es posible hacer una gestión urbana democrática y hacer realidad el ideal de una ciudad para todos.

*** Participación popular en la búsqueda de una sociedad más equitativa.**

Gran parte de los problemas urbanos contemporáneos están signados por el carácter inequitativo e injusto de la sociedad. La pobreza, que crece a ritmos sin precedentes en las ciudades, tiene que eliminarse si queremos resolver las carencias urbanas y lograr equidad social.

El ideal de buscar una sociedad más equitativa hace que las prioridades internacionales, nacionales y locales deban volcarse para luchar frontalmente contra la pobreza, de lo contrario el escenario social urbano verá crecer la violencia, la desesperación y el deterioro al límite de las condiciones de vida.

Está claro que el problema no es la pobreza como tal. El problema es que las condiciones de pobreza impiden tener acceso a los alimentos, a la vivienda, a servicios indispensables como agua, saneamiento, transporte, etc., ya que hay que pagar por ellos. Eliminar las causas de la pobreza implica crear más empleos, mejorar los salarios, redistribuir las rentas, redistribuir las inversiones con criterio social. Ahí, en ese terreno lleno de contradicciones y dificultades habría que intervenir con decisión para lograr una sociedad más equitativa que permita que todos tengan acceso a los beneficios derivados del desarrollo.

*** Participación popular en la búsqueda de una ciudad para todos.**

En un escenario de una sociedad más justa, la ciudad también debe serlo. El ideal de lograr una ciudad para todos no es solamente un asunto formal. Vivimos en ciudades que no son equitativas para todos y que deben transformarse para serlo.

La cuestión central para hacer realidad el ideal de tener ciudades para todos, en las cuales se asegure un acceso igualitario a la vivienda y a los servicios básicos, pasa por la necesidad de crear los mecanismos para que las prioridades y las decisiones sean definidas de manera consensual, con participación amplia de todos los ciudadanos. La construcción y gestión de la ciudad deben ser un ejercicio colectivo, democrático. Para lograrlo es importante revalorizar y reforzar una democracia real y no meramente formal como forma

de gestión de los problemas urbanos.

Un ingrediente necesario para lograr una ciudad para todos es consolidar y profundizar la democracia. Ese proceso debe ser consolidado y profundizado como forma auténtica de gobierno y de procesamiento de conflictos y soluciones. Una de las escalas apropiadas para afianzar y dotar de nuevos contenidos a esas tendencias se encuentra en el ámbito de lo local, en el ámbito de las ciudades. Ahí, en esa dimensión, cuestiones como representatividad, participación y gestión colectiva pueden encontrar un ambiente propicio para desarrollarse.

El ideal de lograr una ciudad para todos pasa necesariamente por establecer mecanismos por los cuales las prioridades y las decisiones sobre la asignación de recursos, modalidades de gestión, opciones tecnológicas, etc., sean el resultado de procesos en los cuales todos los sectores de la sociedad urbana participen activamente. Ello será posible en un ambiente democrático, en donde las fuerzas sociales encuentren posibilidades reales de procesamiento de sus demandas y aspiraciones.

En general, los sectores populares se encuentran en desventaja. Sin embargo de constituir la mayoría de la población de la ciudad, no disponen de los mecanismos y los canales adecuados para expresar sus problemas y para intervenir en la toma de decisiones. En la perspectiva de hacer una ciudad para todos será fundamental avanzar en generar condiciones para que estos sectores encuentren los canales apropiados para participar no sólo en relación con los problemas que los afectan directamente sino también en los asuntos globales de la ciudad.

El tipo de democracia y de participación requerido para ello no se reduce exclusivamente a la elección de gobernantes, de representantes. La demanda democratizadora va más lejos y tiene que ver con una nueva forma de gobernar que supere el carácter verticalista y burocrático y que dé lugar a auténticos procesos de participación social en la definición de prioridades y en la toma de decisiones.

Para lograr una ciudad para todos se requiere que todos participen en la gestión de los asuntos urbanos. Ello será posible a través de un manejo democrático de la ciudad. La gestión urbana democrática tiene que ver, entre otras cosas, con el tipo de relación que se debe establecer entre gobierno local y gobierno central. El desarrollo de una gestión democrática implica necesariamente la generación de mecanismos que apoyen, desde la centralidad, los procesos de descentralización del poder, de las decisiones, de los recursos.

Para que un proceso de democratización de la sociedad pueda ser llevado a la práctica requiere sustentarse en las diversas formas de organización popular, respetando su

autonomía y su dinámica propia. De ese modo, los gobiernos locales contarán con la legitimidad, la representatividad y el apoyo necesarios como para definir sus acciones con fuerza y realismo. El desarrollo de formas efectivas de democracia local debe ser también complementado con formas concretas de participación popular a nivel de las instituciones nacionales.

El desarrollo de una gestión urbana democrática es una necesidad ineludible, que no debe confundirse con la sola realización de elecciones libres y directas de autoridades locales y nacionales, sino que requiere complementariamente de un conjunto de condiciones que hagan posible que la relación entre mayorías y minorías sea efectivamente democrática; que la relación a establecerse entre gobierno local y organización popular tenga éste mismo espíritu; que la relación entre alcaldes y concejales no sea una relación autoritaria y mecánica entre ejecutivo y legislativo. En definitiva, que al nivel local los asuntos de la ciudad se atiendan y resuelvan mediante el diálogo, la concertación y el consenso, en vistas a preparar las condiciones para que la ciudad sea para todos.

Lo que buscaría una gestión de este tipo es ir convirtiendo al gobierno local, primero, y nacional, después, en efectivas instancias de gobierno democrático y no en meras dependencias que lo único que hacen es administrar un conjunto de funciones y servicios urbanos, más o menos eficientemente, sin el concurso comprometido de los ciudadanos y sus organizaciones.

En este sentido, es indispensable recuperar mecanismos legales e institucionales ya existentes, o inventar nuevos, para afirmar y garantizar la presencia de los sectores populares en el gobierno de la ciudad. Lo cual crearía las condiciones para construir un gobierno local democrático en la medida que represente y de cabida en la gestión de la ciudad a lo más representativo y diverso de la sociedad local, remontando la tendencia actual en la cual los sectores populares están debilmente involucrados y representados en el manejo de la ciudad, sin embargo de que son pobladores los mayores protagonistas de la construcción de la ciudad contemporánea.

*** Participación popular en la lucha contra el derroche.**

En una situación de crisis como la que vivimos el desperdiciar o mal usar los escasos recursos que disponemos es inadmisibles. Uno de los ideales centrales por los cuales habrá que bogar será la "guerra contra el derroche".

Las ciudades viven en permanente estado de crisis porque no hay recursos suficientes para atender las necesidades de su crecimiento. Con el crecimiento de la población urbana y de las demandas que se derivan de ello; con los actuales modelos y patrones de desarrollo urbano; con las formas vigentes de gestión de la ciudad; con las ideologías consumistas que predominan; con la generalización de prácticas de inversión no

suficientemente meditadas; con las visiones cortoplacistas de enfrentar los problemas... la ciudad es un tonel sin fondo.

La guerra contra el derroche es, entonces, un planteamiento estratégico para el desarrollo urbano. Hacer un mejor uso de la infraestructura física existente, de los recursos humanos, de los recursos financieros, de los recursos naturales, es la cuestión clave en un mundo donde el desperdicio y la irresponsabilidad en el uso de los escasos recursos es la norma. La sociedad y la ciudad deben ser conservadoras y potenciadoras de recursos.

El ideal de luchar contra todas las formas de derroche en la construcción, manejo y mantenimiento de la ciudad debe ser uno de los preceptos fundamentales para guiar la búsqueda de ciudades para todos, en las que los sectores populares consigan acceder a la vivienda y a los servicios urbanos.

*** Participación popular por una gestión democrática de los servicios.**

Conseguir un adecuado acceso a los servicios urbanos para los sectores populares es un proceso que debe sustentarse en una gestión democrática, en el cual los diferentes actores involucrados participen en la planificación y en las decisiones que pueden hacer que las prioridades se dirijan a superar las carencias actuales en esta materia.

Es conocido que uno de los principales instrumentos de la planificación urbana son las inversiones en infraestructura, ya que es a partir de la decisión de cómo, cuánto y dónde invertir que se orienta el desarrollo de la ciudad y la dotación de los satisfactores urbanos. Si las decisiones están altamente centralizadas y concentradas, sin que exista una real participación de la ciudadanía en éstas, lo más probable es que se privilegie a los reducidos grupos que detentan el poder. Sin una descentralización efectiva del poder político, de la administración y de los recursos para el desarrollo de la ciudad será muy difícil lograr una integración de los habitantes de la ciudad en los procesos de manejo de sus problemas. Es, por tanto, fundamental para cumplir el ideal de hacer una gestión democrática de los servicios, avanzar en procesos de descentralización que alienten la participación ciudadana.

La gestión democrática de los servicios debe constituirse en la base para lograr concensos y concertación entre los diferentes actores involucrados, y como la manera más adecuada para la búsqueda colectiva de soluciones. Una gestión democrática de los servicios implica que las prioridades y las decisiones sean el resultado de procesos colectivos de discusión y debate para que, una vez tomados, sean asumidos como tales por el conjunto de los ciudadanos.

Usualmente se considera que una gestión democrática en el ámbito de los servicios se reduce a la participación,

especialmente de los pobres, en la auto-construcción de viviendas y servicios... en la auto-gestión de la pobreza. Ello no debe ser así. La gestión democrática debe ser concebida como la integración de los sectores público, privado y popular en las orientaciones fundamentales del desarrollo urbano en general, y de las políticas y acciones en materia de servicios públicos, en particular.

La gestión democrática de los servicios urbanos tiene relación con la problemática a nivel macro y micro; con la dimensión del barrio y de la ciudad; con el ámbito regional y local; con las necesarias interrelaciones entre instituciones del Estado y las múltiples formas organizacionales de la sociedad civil; con la estructura de toma de decisiones, con una manera de hacer política urbana a partir del consenso y la concertación de intereses.

En épocas como la actual parece fundamental construir los escenarios para que se puedan integrar de la mejor manera los recursos que existen en la sociedad, en la ciudad. Hay que integrar el capital y el trabajo del sector privado; hay que valorar y estimular el esfuerzo del sector popular; hay que racionalizar y maximizar el uso de los recursos del sector público, en una búsqueda por lograr la máxima eficiencia y productividad de los recursos invertidos en servicios públicos.

Una gestión democrática de los servicios urbanos tiene que ver con la forma como se éstos se deben financiar. Es innegable que los servicios deben ser costeados de alguna manera y de que finalmente hay que pagar por el uso que se hace de éstos. Sin embargo hay un problema: la mayoría de los habitantes de las ciudades no disponen de los recursos para ello. En los actuales esquemas de provisión de servicios, en "el sector formal" se financian por la vía de los impuestos y las tarifas; en "el sector informal", en cambio, los pobladores no están en condiciones reales de hacer pagos monetarios y por lo tanto quedan excluidos de los programas oficiales de dotación de servicios.

Es por esta razón que la gestión democrática de los servicios debe explorar otras formas de financiamiento de los servicios para los sectores populares, basados en algunas experiencias y proyectos que pueden generalizarse como políticas públicas.

La democratización en la gestión de los servicios urbanos implica incorporar las innumerables experiencias de carácter organizativo y tecnológico desarrolladas por grupos populares para, por ejemplo, hacer mantenimiento y reparación de acueductos, alcantarillas, vías, etc., con el reconocimiento y estímulos suficientes para que puedan ser difundidas, replicadas y asumidas por otros grupos.

Esta forma de hacer gestión de los servicios debe ser concebida como un proceso continuo, sin interrupciones. Para

ello es fundamental crear los mecanismos y los soportes institucionales lo suficientemente flexibles como para que se adecúen a los cambios que van ocurriendo en la ciudad.

*** Participación popular por un ambiente propicio para la vida.**

El lograr un ambiente propicio para la vida debe ser uno de los ideales que acompañen la satisfacción de las demandas en materia de servicios urbanos para todos. Si no existe un ambiente natural, social y material propicio para la vida no se habrá conseguido el propósito último cual es el de que la sociedad, en una dimensión futurista, vaya construyendo un hábitat potenciador de las plenas capacidades humanas.

El cuidado de la naturaleza, del entorno, de los bienes materiales creados por el hombre en su tránsito histórico, y el propio ser humano, deben ser valores sustantivos a considerar con fuerza en la construcción de la ciudad para todos.

Quito, Enero de

1990

7. BIBLIOGRAFIA

Carrión D., et al, "La tierra urbana y la vivienda en los barrios populares de las áreas de expansión de Quito", Informe de Investigación, inédito, Centro de Investigaciones CIUDAD-IDRC, 1983.

Carrión D., Vásconez M., García J., "La problemática del acceso a los servicios urbanos para los sectores populares en América Latina: desafíos e ideales en la búsqueda de soluciones", Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial - CIUDAD, inédito, Quito, 1989.

Carrión F.: Quito Crisis y política urbana, Ed. El Conejo-Ciudad, Quito, 1987.

Ecuador: Ley de Aguas y Reglamento, actualizada a septiembre de 1987, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1987.

Ecuador: Ley de Régimen Municipal, actualizada a julio de 1987, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1987.

Ferreira dos Santos C., Movimientos urbanos no Rio de Janeiro, Zahar, Rio de Janeiro, 1981.

Flores E., León M. y Unda M.: "El medio ambiente popular urbano", ponencia-Seminario Andino Medio Ambiente Edificación Energía, ISADIA, Quito, 1982

García J., La organización barrial en Quito, ILDIS-CIUDAD, Quito, 1985

García, J., "La organización popular en el Ecuador: El caso de las Cooperativas de Vivienda", Mecanografiado, Quito, 1986(a)

García J., "Los desastres naturales afectan más a los pobres". Documento CIUDAD N° 18, Quito, 1986(b).

García J. y Unda M., Proceso de urbanización y organización barrial", en: Revista Cultura, Banco Central del Ecuador, Vol VII, No. 20, Quito, 1984.

Jacobi P.: Equipamentos de consumo coletivos, demandas sociais e conquista da cidadania, p. 100; in Maria de Lourdes M. Covre (org.): A cidadania que nao temos, Editora Brasiliense, 1986.

Larrea O., Burbano F., Hidalgo F., La problemática del agua en Quito (mesa redonda), en: Oro y Petróleo, revista del Colegio de Ingenieros Geólogos, Minas y Petróleo de Pichincha, No.4,

Quito, 1988.

Lesser, Mishy, "Pobreza urbana y relaciones de dominación en Quito", Tesis FLACSO, Quito, 1983.

Martillo E., "La problemática del abastecimiento de agua potable en Quito", panel organizado por el Colegio de Ingenieros Civiles del Ecuador, con la participación de los Ingenieros E. Lamota, S. Montenegro, O. Larrea, M. Moreno y P. Rivadeneira, Diario El Comercio, Quito, 1988(a).

Martillo E., Diario El Comercio, Quito, 1988(b).

Pradilla E., "Notas acerca de las políticas de vivienda de los Estados Latinoamericanos", en: El Problema de la Vivienda en América Latina, Ed. CIUDAD, Quito, 1983.

Romero Barberis Nicolás, "Codificación y recopilación de las Ordenanzas Municipales del Cantón Quito. 1900-1979", s.r. ¿Quito?, ¿1980?.

Unda M., "La organización barrial entre la democracia y la crisis", in Verdesoto L., Comp., **Movimientos sociales en el Ecuador**, CLACSO, CAAP, CEDIME, IEE, CEPLAES, CIUDAD, ILDIS, Quito, 1986(a)

Unda M.: "¿Qué hay de nuevo bajo el sol?", ponencia al Seminario: "Sistemas políticos y el fenómeno de las democracias emergentes en Sudamérica: el caso ecuatoriano", UNU/CLACSO/-CIUDAD, Quito, 1986 (b).

Unda M.: "'Si te sientes tieso': luchas populares por transporte colectivo en Conocoto"; en Cuadernos Ciudad y Sociedad No. 11, CIUDAD-CEDEC-CEU-CIDAP-SUR-FORO-, Quito, 1986 (c)

Unda M. "Movimiento social y democracia: reflexiones en torno a una experiencia", ponencia-IV Congreso nacional de escuelas y facultades de sociología, PUCE, Quito, 1986 (d).

Vasconez M. y Hurtado H., "Procesos habitacionales populares urbanos desde la perspectiva de la asesoría técnica: estudio de casos en el Ecuador", Informe de Investigación, inédito, CIUDAD-CEHAP, Quito, 1987.

Vásconez M. et al, "Agua y saneamiento en los Barrios Populares de Quito", inédito, CIUDAD-FMVJ, Quito, 1987.

Vásconez M. et al: "Movilidad urbana de los sectores populares en Quito", inédito (4 vols.), CIUDAD-INRETS, Quito, 1985.