

Fernando Carrión M. / Grace Benalcázar Z.

Políticas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina: servicios urbanos e inclusión



cifal
Barcelona



unitar
United Nations Institute for Training and Research



OLACCHI
Organismo Latinoamericano
y del Caribe de Capacitación

Quito
DISTRITO
METROPOLITANO

Con el apoyo de



VEOLIA
ENVIRONNEMENT

PROACTIVA
MEDIO AMBIENTE

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Quito, Ecuador

Tel.: (593 2) 246 2739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

CIFAL-Barcelona

Institut de Seguretat Pública de Catalunya, Ctra. C-17

Barcelona-Ripoll, km 13,5

08100 - Mollet del Vallès (Vallès Oriental)

Barcelona, España

Tel: +34 93 343 52 29

Fax: +34 93 343 52 30

www.cifalbarcelona.org

UNITAR

Chemin des Anemones

CH 1219, Chatelaine

Geneve, Suisse

Tel: +41 (0) 22 917 88 42

Fax: +41 (0) 22 917 89 93

www.unitar.org/ldp

Ilustre Municipio

del Distrito Metropolitano de Quito

Palacio Municipal

Venezuela entre Chile y Espejo

Quito-Ecuador

sitioweb@quito.gov.ec

www.quito.gov.ec

ISBN: 978-9978-370-08-7

Cuidado de la edición: Gabriela Chauvin Ochoa

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Primera edición: septiembre de 2009

Índice

PRESENTACIÓN	7
AGRADECIMIENTOS	9
INTERVENCIONES PROTOCOLARES	15
<i>Carlos González, Carlos Lopes, Joachim Bitterlich, Dominique Héron, Fernando Carrión, Joan Saura i Laporta</i>	
INTRODUCCIÓN	
Sociedad, ciudad y gobierno: trípede de la convivencia ciudadana . . .	45
<i>Fernando Carrión M. / Grace Benalcázar Z.</i>	
GESTIÓN URBANA INTEGRAL Y CONVIVENCIA	
Gobernabilidad y nuevos territorios	73
<i>Jordi Borja</i>	
Urbanismo y espacio público: oportunidades para fomentar cultura ciudadana	97
<i>Antanas Mockus</i>	
Quito: una experiencia de gestión integral para la convivencia	107
<i>Diego Carrión Mena</i>	
ESPACIO PÚBLICO, CULTURA CIUDADANA Y CONVIVENCIA	
Violencia urbana: un asunto de ciudad	119
<i>Fernando Carrión M.</i>	

Metrópolis y recuperación urbana: ¿la comparación Europa-América Latina es pertinente?	149
<i>Hélène Rivière d'Arc</i>	
Las ciudades y el desafío político de la seguridad	165
<i>Andrés Antillano</i>	
Agua y metrópoli: buscando la sostenibilidad. El reto de la Ciudad de México por agua potable	183
<i>Gustavo Rodríguez Elizarrarás</i>	
ACCESO A LA CIUDAD, SERVICIOS Y CONVIVENCIA	
Gestión de los servicios básicos y convivencia	217
<i>Juan A. Neira Carrasco</i>	
¿Por qué se dejan tantas vidas sobre el asfalto? Muerte en las calles, seguridad vial y ciudadana	229
<i>Ricardo Montezuma</i>	
Movilidad en Santiago: un camino hacia la integración	247
<i>Marco Carmach Botto</i>	
RIESGOS URBANOS E INCLUSIÓN SOCIAL	
Aliviando el peso de problemas ambientales: del diagnóstico a la acción colaborativa en Moreno, Buenos Aires, Argentina	265
<i>Gastón Urquiza</i>	
Convivencia bajo riesgo	289
<i>Germán Solinís</i>	
Servicios urbanos e inclusión	303
<i>Gonzalo Ramírez G.</i>	

Riesgos urbanos e inclusión social

Aliviando el peso de problemas ambientales: del diagnóstico a la acción colaborativa en Moreno, Buenos Aires, Argentina

Gastón Urquiza*

Este trabajo analiza, tomando como base un proyecto de investigación-acción que describiremos en el desarrollo del mismo, la importancia de la gestión participativa para la gestión ambiental urbana a nivel local, y sobre la respuesta que dicha gestión da a las necesidades de los pobres.

Para graficar la cuestión ambiental y ver cómo incide eventualmente sobre la gestión una mejora en la calidad de vida de los sectores más vulnerables, se presenta el trabajo en cuatro momentos: i. Planteo del problema y marco teórico; ii. Método: diagnóstico de problemas, desarrollo de alianzas, institucionalización del cambio; iii. Descripción del proceso de trabajo y resultados alcanzados, y iv. Consideraciones finales.

En este sentido, se analiza la problemática de la gestión ambiental y urbana desde una perspectiva más exhaustiva, por lo cual se abordará el análisis a partir de la implementación del proyecto “Aliviando el peso de problemas ambientales en asentamientos informales y en zonas periurbanas: del diagnóstico a la acción colaborativa en Moreno”; el presente forma parte del Programa Focus Cities del IDRC¹ de Canadá.

El análisis que desarrollaré será desde mi posición de coordinador territorial del proyecto en el Instituto Internacional de Medio Ambiente

* Sociólogo y director de proyectos. Correo electrónico: gurquiza@iied-al.org.ar

1 Internacional Development Research Centre, www.idrc.org. Moreno fue seleccionada como modelo para la selección de otras siete ciudades: Dakar, Kampala, Ariana Soukra, Colombo, Yakarta, Cochabamba y Lima.

y Desarrollo IIED-América Latina,² que obtuvo un financiamiento del IDRC para ejecutar el proyecto mencionado en un plazo de 36 meses. Vale aclarar este punto, dado que permite una mejor comprensión de los intereses, motivaciones, compromisos y objetivos que influirán sobre mi perspectiva de análisis en función del rol del actor institucional que integro y de mi responsabilidad en el diseño y la ejecución del proyecto.

La meta del proyecto es reducir las cargas ambientales que afectan a los habitantes de Moreno y otros municipios similares, que recaen más duramente sobre grupos vulnerables y que contribuyen a su pobreza.

Por tal motivo, el proyecto tiene un doble propósito: adaptar y testear el modelo desarrollado de gestión asociada para la provisión de agua y saneamiento³ a otros problemas ambientales como el manejo de residuos sólidos, vulnerabilidad y agricultura urbanas; y compartir experiencias, extraer lecciones y derivar principios que resulten informativos en iniciativas similares de otros municipios.

En tal sentido, los objetivos del proyecto surgen de intereses y visiones compartidas con un gran número de organizaciones. Estas serán las aliadas que podrán darle sustento al acuerdo de trabajo a lo largo de la ejecución del proyecto y serán las responsables de darle continuidad a las acciones que intenten modificar los problemas identificados en el campo de acción.

Consideramos, por otro lado, que haber trabajado con la Municipalidad y con los grupos de base para definir el proyecto le proporciona una legitimidad muy alta.

2 El Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, IIED-América Latina es una organización no gubernamental que, de acuerdo con su misión, contribuye al desarrollo de sociedades más justas, participativas, democráticas y sustentables. Para ello ha fortalecido una línea de trabajo basada en la realización, promoción y difusión de proyectos de investigación, acción directa, asistencia técnica y capacitación en temas de medioambiente, desarrollo socioeconómico y procesos de urbanización. En particular, su acción institucional se focaliza en el mejoramiento de las condiciones de vida y el poder de decisión de los grupos poblacionales más vulnerables de América Latina y el Caribe, buscando influir en las políticas económicas, sociales y ambientales de los países de la región. www.iied-al.org.ar

3 Anteriormente puesto a prueba en el municipio con un financiamiento del PNUD y explicado en el desarrollo del trabajo.

También el aprovechamiento de la coyuntura, que en el contexto nacional y provincial de implementación de políticas apunta en la dirección de la ejecución descentralizada de las mismas. En esta nueva oleada “descentralizadora” se pone mayor énfasis en el tipo de capacidades a transferir, además de las responsabilidades y recursos. Este contexto favorece la participación de los actores locales en la estrategia.

Planteo del problema y marco teórico

Es necesario primero introducir la problemática desde un enfoque más general y conceptual vinculado con los problemas ambientales de municipios periféricos y de bajos ingresos. En América Latina en general, dentro de áreas metropolitanas y otras grandes aglomeraciones urbanas, la pobreza y ciertas amenazas ambientales al bienestar humano están concentradas a menudo en un subconjunto de municipios periféricos. Tanto en la documentación como en la acción, los mismos son, en ocasiones, pasados por alto.

La mayoría de las grandes ciudades en América Latina está compuesta por entre cinco y 40 jurisdicciones municipales, usualmente rodeando a la ciudad central. Donde hay información disponible para cada municipio, las estadísticas sobre la esperanza de vida promedio, mortalidad infantil o niveles de servicio muestran gran variación. Algunos municipios tienen grandes concentraciones de población de altos ingresos y provisión casi universal de servicios de agua corriente, cloacas, desagües y recolección de residuos sólidos por cada hogar, mientras que otros tienen niveles totalmente inadecuados. Los habitantes de los municipios en peores condiciones también tienden a ser vulnerables a los llamados desastres naturales, como inundaciones y derrumbes.

Las dificultades de los municipios más pobres dentro de tales áreas metropolitanas a menudo están ensombrecidas por falta de datos desagregados.⁴ Con todo, tanto las percepciones locales como la evidencia

4 Para Buenos Aires, ver Silvina Arrossi (1996).

existente sugieren que los serios problemas ambientales no son solo un síntoma de la pobreza en estos municipios, sino también parte de la causa.

Problemas con el agua, el saneamiento y los desechos hacen mucho más difícil la vida y pueden inhibir la inversión. Pero lo más importante es que causan enfermedades, arrastrando a los hogares e individuos vulnerables hacia la pobreza.⁵ Mujeres, niños y ancianos, quienes pasan la mayor parte del tiempo en el hogar, están más expuestos al riesgo de estos peligros ambientales, sin tener opinión en la creación e implementación de políticas que se supone mejorarán el medioambiente.

En la mayoría de estas áreas metropolitanas no existen mecanismos efectivos de transferencia de recursos económicos desde los municipios más ricos para ayudar a financiar inversiones en los más pobres. Los sistemas de gobernabilidad existentes raramente son adecuados para los municipios periféricos, especialmente aquellos que han crecido rápidamente como centros de desarrollo de asentamientos de grupos de bajos ingresos. Recursos naturales, como suelo y agua, están casi inevitablemente degradados y son escasos. La infraestructura troncal que conecta los asentamientos periféricos con los recursos más distantes (por ejemplo, fuentes de agua potable) y los centros de disposición final de residuos líquidos y sólidos se encuentra usualmente subdesarrollada en los municipios periféricos.

Además, estos municipios en ocasiones son semirurales con muy baja densidad de población en gran parte de sus territorios lo cual representa particulares desafíos para la buena calidad de provisión de agua, saneamiento, alcantarillado y manejo de residuos sólidos.

Según Di Pace, desde la perspectiva de la ecología urbana, se entiende a ésta como una disciplina en formación, y por lo tanto, también en formación su propio corpus teórico, incorporando y relacionando conceptos de ecología, urbanismo, economía, antropología, geografía, ingeniería, sociología, derecho e historia (Di Pace, 2004).

5 Para un resumen de las relaciones entre pobreza y medioambiente urbano, ver Jorge E. Hardoy y otros (2001), y McGranahan y otros (2001).

Es pertinente entonces abordar dicha problemática, como lo plantea S. Hintze (1996), a partir de la implementación de una metodología multidisciplinaria, en la cual los actores también formen parte de la evaluación del diagnóstico del problema y sus posibles soluciones.

Sin embargo, según Stake (1994), el análisis cualitativo puede entenderse como “el estudio de campo donde las interpretaciones clave no son las interpretaciones del investigador, sino de las personas bajo estudio”.

Entonces, en el marco de la *gestión asociada*,⁶ se pudieron realizar algunas experiencias como en el propio proyecto describiremos, donde con la participación de los actores involucrados se lograron importantes avances. Se parte del supuesto en que cada actor aporta la capacidad, habilidad, destreza o recurso que se convierte en su ventaja comparativa, y resulta complementaria con las capacidades y recursos de los otros actores involucrados.

De este modo, la construcción de un espacio de trabajo conjunto implica no solo una mayor interdependencia entre los actores, sino una relación superadora de la que se esperaría en otro tipo de relación contractual. Para que esto no suceda es necesario poner especial atención de manera de no reproducir viejos modelos coercitivos o desiguales, bajo formas nuevas que podrían estar legitimándolos.

Desde estos enfoques asociativos, se parte de considerar que los actores se vinculan a partir de intereses comunes y desde relaciones asimétricas, en función de la diferente posición que ocupa cada uno en la estructura social en términos de recursos económicos, organización, capital social y poder.

6 Del mismo modo que Filmus, Arroyo y Estébanez, entendemos que la relación Estado-ONG bajo la lógica de la *gestión asociada*, generan nuevos tipos de asociaciones colaborativas que tienden a distanciarse de los viejos modelos de asociación competitiva y/o de subordinación, e instalar y fortalecer prácticas ciudadanas democráticas que aumenten las condiciones necesarias para la constitución de procesos crecientes de gobernabilidad local.

Las circunstancias en Moreno

El municipio de Moreno está situado en el oeste del Área Metropolitana de Buenos Aires, a 37 km de la Ciudad de Buenos Aires. Está dividido en seis localidades, con un total de aproximadamente 156 barrios y 380.530 habitantes. El municipio es uno de los más pobres en el área metropolitana: de acuerdo al censo 2001, un 26% de la población tiene necesidades básicas insatisfechas, comparado con un 16% en el Área Metropolitana de Buenos Aires como un todo, y aproximadamente un 47% de su población cuenta con beneficios de planes sociales (A. Hardoy y otros (2005).

Moreno cubre 186 km² y tuvo una elevada tasa de crecimiento poblacional entre los años cuarenta y ochenta, debido ello mayormente a la llegada de población rural atraída por el crecimiento del sector industrial. El gobierno municipal se vio abrumado por este incremento poblacional y no pudo administrar el uso de la tierra de manera de atender las necesidades de vivienda. Se establecieron asentamientos sin mayor regulación e independientes de cualquier red de infraestructura. Moreno continúa atrayendo inmigrantes: su población creció un 41% entre 1980 y 1991, y alrededor de un 32% entre 1991 y 2001, lo cual está muy por encima del promedio del Gran Buenos Aires.

Existen diferentes *tipos de urbanizaciones* dentro del municipio: ingresos altos-medios, ingresos medio-bajos, barrios cerrados, asentamientos informales y aquellos llevados a cabo con el apoyo de planes de vivienda nacionales o provinciales o de las ONG. La crisis económica que en años recientes ha agobiado a la Argentina con un elevado nivel de desempleo y decreciente poder adquisitivo ha generado una reacción desde el Gobierno nacional, el cual está creando empleo mediante el apoyo a programas de desarrollo de viviendas e infraestructura: 10 mil nuevos hogares están en etapa de planeación o construcción en Moreno, financiados con fondos provenientes de diferentes planes provinciales y federales de infraestructura y vivienda.

Agua y saneamiento. Solo el 40% de la población de Moreno está conectada a suministros de agua corriente: 33% está conectado a abastecimientos administrados por la empresa privada que tiene la concesión para el municipio (AGBA),⁷ hoy operado por la empresa ABSA y 7% es provisto por 21 sistemas independientes, muy heterogéneos en términos del número de individuos abastecidos y sus niveles de ingreso. Solo el 16% está conectado a la red cloacal. De este modo, la mayoría de los habitantes de Moreno debe resolver sus propios problemas de agua y saneamiento utilizando una variedad de sistemas alternativos, muchos de los cuales son inapropiados. Un relevamiento realizado en 2001 por el IIED-AL en el marco del Proyecto ARG02G58 del PPPUE / PNUD,⁸ con la colaboración del municipio, mostró que gran parte de la población de Moreno se abastece de agua proveniente de perforaciones sin encamisar y que solo llegan a la primera napa de agua (muy contaminada, no apta para el consumo). Para eliminar las aguas servidas, se utilizan pozos negros sin cámara séptica que frecuentemente rebalsan ya que

7 *La Provincia rescinde otra concesión de agua y cloacas (El Día, La Plata, 14/07/2006).* El gobierno bonaerense anunció que rescindiría el contrato con la empresa Aguas del Gran Buenos Aires (AGBA), que brinda el servicio de agua corriente y cloacas en varios distritos del noroeste del conurbano. De esta manera, desaparecerán las tres empresas privadas que en la década pasada se hicieron cargo de este servicio en la Provincia: Aguas Argentinas, que surgió de una concesión realizada por el Gobierno nacional y cubría –además de capital federal– distritos del primer cordón del conurbano; y dos compañías que cubrieron áreas concesionadas por la Provincia, Azurix, que abastecía al Gran La Plata; y la mencionada AGBA. Tras denunciar “incumplimiento de contrato” por parte de la empresa, Solá anunció que Aguas Bonaerenses (ABSA) se hará cargo del suministro de agua potable y cloacas en los siete partidos que tenía el concesionario privado Agba, con una inversión inicial de 30 millones de pesos. Como se sabe, ABSA es la empresa del Estado bonaerense que presta el servicio de agua y cloacas en nuestra ciudad y la Región, desde el retiro en 2002 de Azurix. Solá señaló también que el gobierno provincial iniciará un juicio contra AGBA “porque no invirtió un solo peso”, y por “no expandir la red de agua corriente ni la de cloacas, ni por estar en condiciones de cumplir con su contrato”. Y afirmó que “Aguas Bonaerenses tomará el servicio para asegurar la expansión del servicio hacia los lugares más necesitados”. AGBA –un grupo integrado por las empresas Impregillo de Italia y Dragados y Aguas de Bilbao BizKaia de España– había tomado el servicio en enero de 2000 abarcando los partidos de General Rodríguez, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, San Miguel, José C. Paz y la localidad de Belén de Escobar, que abarcan en conjunto a 1,7 millones de habitantes.

8 Programa de Asociaciones Públicas Privadas para el Medio Ambiente Urbano, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, APPMAU-PNUD.

su vaciado es muy costoso. Frecuentemente las aguas servidas o residuales de los hogares son vaciadas en zanjas a cielo abierto.

Manejo de residuos sólidos. La recolección de los mismos se realiza por contrato con una empresa privada llamada El Trébol. Los principales problemas del servicio ocurren cuando llueve porque los camiones no recogen en áreas con calles no pavimentadas, las cuales son mayoría en Moreno (ver *Riesgo de inundación*). Por lo tanto, es común que los residuos no sean recolectados, con lo cual los cestos desbordan. La gente empeora el problema al no tomar precauciones con sus residuos, simplemente desprendiéndose de ellos en algún espacio abierto cercano. Las redes de desagüe y saneamiento se ven obstruidas por residuos sólidos, incluyendo aquellos inadecuadamente arrojados en el inodoro.

Riesgo de inundación. Moreno tiene severos problemas hidráulicos y un alto nivel freático. Uno de los límites municipales es el río Reconquista, el cual está densamente contaminado y tiene un largo historial de desbordamientos. Algunas medidas estructurales emprendidas a nivel nacional han reducido el riesgo de inundación, pero Moreno es atravesado por varias líneas divisoras de aguas y contiene áreas densamente pobladas con problemas de infiltración en zonas de límite de subcuencas. Se han diseñado varios proyectos de gran escala, pero aún no han sido implementados debido a la falta de recursos financieros. Los problemas continúan mitigados por unas pocas medidas estructurales implementadas en pequeña escala en los últimos años. El municipio limpia regularmente arroyos y canales, pero los mismos se ven obstaculizados aún más regularmente por los residuos eliminados en espacios abiertos y las pilas de basura que se acumulan en terrenos abandonados. Alrededor del 70% de las calles de Moreno están sin pavimentar, e incluso el 30% pavimentado se encuentra en malas condiciones. Muchas calles no tienen alcantarillado o están pavimentadas de forma tal que existe un canal de drenaje que corre a lo largo del borde de la acera (conocido localmente como Cordón Cuneta) hasta llegar a las bocas de drenaje subterráneo que conducen el agua hacia un río o arroyo local.

Agricultura. Dentro de Moreno, esta actividad se practica principalmente en tierra rural (a pesar de que los agricultores pueden residir en la ciudad). Además de la horticultura, se crían animales, hay por ejemplo granjas de aves de corral. Un instituto municipal, el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL), brinda asistencia técnica y fomenta redes de trabajo entre productores. El municipio administra una reserva local (Los Robles), un vivero de alrededor de 2 ha, donde se producen plantines para entregar a los productores locales y se cultivan plantas y árboles para abastecer a los espacios verdes del municipio como parques y plazas. En líneas generales, sin embargo, la agricultura permanece periférica a las prioridades del gobierno municipal y a las estrategias de vida de la población urbana de Moreno, incluso la de los pobres.

Tenencia de la tierra. Desde 1988, el gobierno de Moreno ha tenido un fuerte compromiso con el planeamiento urbano, incluyendo la resolución de la situación dominial de la tierra. En su compromiso de brindar seguridad sobre la tenencia de la tierra en asentamientos, ha implementado un programa por el cual el gobierno adquiere tierra vacante y la distribuye para usos comunales y necesidades especiales. Esta tierra vacante, en su gran mayoría, es privada, producto de numerosas subdivisiones inescrupulosas hechas durante la década de los años cincuenta y sesenta sin ningún tipo de infraestructura. También hay tierra pública, nacional y provincial, otorgada al municipio para proyectos de vivienda. El gobierno local facilita el proceso de regularización dominial de asentamientos. Durante los años noventa, se propuso que el desempleo y la pobreza debían ser tomados como ejes del sistema integrado de mejoramiento urbano. Dos institutos descentralizados fueron creados para mejorar la gestión ambiental, urbana y regional y para promover la producción local. Los mismos fueron el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR) y el ya mencionado Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL).

Una de las principales metas del IDUAR fue diseñar e implementar un Plan Urbano-Ambiental, que incluye redistribuciones de tierra urbana y recuperación de tierras en estado de abandono (negligencia). Esto

es llevado a cabo mediante dos programas: a) asignación de terrenos por donación, acuerdos con propietarios, entrega de la propiedad y de tierra vacante / abandonada; y b) regularización dominial, con transferencia de títulos a nombre de familias de bajos ingresos utilizando diferentes instrumentos legales disponibles. La estrategia de planeamiento urbano del gobierno local se destaca con respecto a la de otros municipios en la región.

El método: diagnóstico de problemas, desarrollo de alianzas, institucionalización del cambio

A partir de la delimitación del problema, el proyecto se dirige a la implementación de acciones tendientes a incrementar la participación comunitaria en procesos donde desarrollen competencias que pongan en juego sus conocimientos y sus cualidades, apuntando a una planificación participativa como herramienta necesaria para generar redes sociales que contribuyan a una participación ciudadana activa en su comunidad.

Los problemas ambientales no se pueden solucionar con la intervención directa de una única institución, dado que las circunstancias que favorecerían una gestión ambiental participativa y sustentable están inmersas en otra dinámica más compleja y amplia. Por otro lado, el problema es sumamente actual y no potencial.

En este sentido es necesario contar con indicadores que nos den una posibilidad de seguimiento del problema y su futura evaluación. Dado que la problemática se centra en la situación ambiental del municipio y en particular de sectores pobres del mismo, este equipo ha buscado indicadores que den cuenta de las mejoras que se dan tanto en la gestión participativa como en impactos que surgen a partir de ella.

Para un relevamiento más exacto y para su posterior evaluación, se realizaron talleres de planificación participativa (TPP) con organizaciones de todo el territorio; de esta manera, se tuvo la percepción de los problemas ambientales desde la perspectiva de las organizaciones.

Entre las causas de la mala gestión ambiental y urbana que se identifican con mayor frecuencia encontramos:

- La insuficiencia de redes de infraestructura.
- La insuficiencia y/o mala gestión de servicios.
- Los factores relacionados con la rigidez de la legislación existente y en particular con las leyes de uso del suelo y los contratos de las empresas de servicios.

Si bien estas causas son ciertas, se ubican en un plano muy general. Al analizar la realidad de la problemática ambiental y urbana en el municipio de Moreno, la red explicativa se hace mucho más cotidiana y posibilita una intervención.

Son muchas las situaciones que condicionan la realidad municipal para lograr una mejor calidad de gestión ambiental-urbana. Observamos la aparición de múltiples planos (estructurales y de coyuntura) en el análisis de una problemática compleja que abarca varias dimensiones.

Teniendo en cuenta esto, se realizó la priorización de los problemas, la dimensión ambiental y urbana, y se trabajó en función del otorgamiento de herramientas para desarrollar una gestión participativa.

Si el diagnóstico es correcto, las organizaciones y vecinos podrán adquirir herramientas mediante la participación en cursos y talleres, logrando una apropiación de la problemática que les permitirá adquirir no solo experiencia sino también la posibilidad de realizar acciones concretas que contribuyan con la mitigación de algunos de los problemas ambientales.

Las situaciones objetivas se pueden definir como aquellas situaciones deseadas. En tal sentido, se espera del proyecto reducir las cargas ambientales que afectan a los habitantes de Moreno, que recaen más duramente sobre grupos vulnerables y que contribuyen a su pobreza.

El método adoptado para este proyecto se basa en la investigación pero está orientado a la acción, con la mayor parte de la investigación sirviendo tanto para proveer la información necesaria que motive la acción (lo cual podría incluir pero no limitarse a la investigación participativa)

como para documentar y poner en valor las acciones llevadas a cabo. Sin embargo, hay temas de investigación que serán abordados a lo largo de la duración del proyecto y originarán cuestiones claramente relevantes más allá de las fronteras de Moreno.

El método elegido se construye con base en las tareas y resultados de trabajos recientes y en curso coordinados por el IIED-AL en alianzas para mejorar la provisión de agua y saneamiento en Moreno, como ya se indicó. La figura 1 resume este método, pasando de un enfoque limitado en agua y saneamiento a la inclusión de otros temas ambientales; varios elementos del método se van modificando, pero la filosofía general permanece. En particular, el enfoque sigue siendo el mejoramiento ambiental que contribuya directamente a reducir la pobreza.

A través de la realización de grupos focales, entrevistas abiertas y semiestructuradas, se busca entender y comprender a los sujetos dentro de un marco conceptual de referencia que permita establecer una “cierta concepción del mundo (que exprese la “tabla de valores” del propio investigador) y constituya un conjunto de cuestionamientos” (Hintze, 1996).

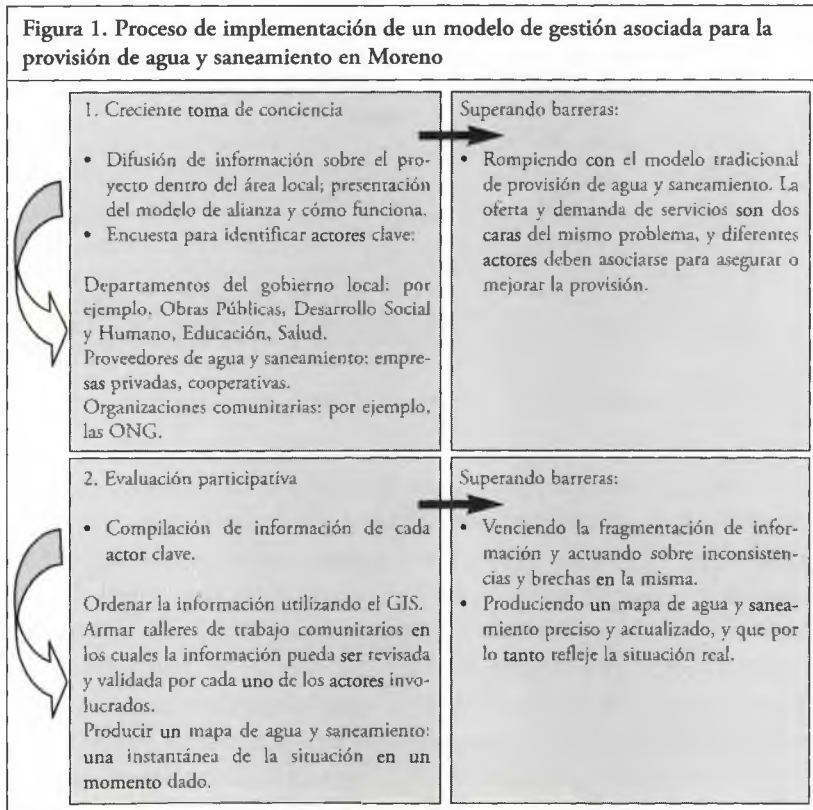
En la práctica, la secuencia de actividades ilustrada en la figura 1 se concibe mejor como descriptora de tareas antes que etapas del proyecto. Este es el caso para el agua y saneamiento, y que también sirve para trabajar los otros problemas ambientales como manejo de residuos, reducción de la vulnerabilidad a desastres naturales y agricultura urbana, por ejemplo, en el trabajo sobre agua y saneamiento, mientras que el diagnóstico participativo contribuye a la formación de alianzas, la incorporación de información sigue luego de iniciadas éstas, y se espera que al ser dinámico continúe informando sobre iniciativas locales.

Al expandir el foco hacia otros temas ambientales, el trabajo en cada nivel debe ser adaptado. La evaluación no solo debe cubrir más áreas problemáticas, sino también ayudar a identificar prioridades entre un conjunto más amplio de áreas a mejorar. Deberán considerarse otros tipos de alianzas o acuerdos de trabajo colaborativo. Un modelo apropiado para la provisión de agua y saneamiento puede ser relativamente fácil de adaptar al manejo de residuos, pero es menos probable que lo sea a la reducción de vulnerabilidad a desastres naturales. También debe testear-

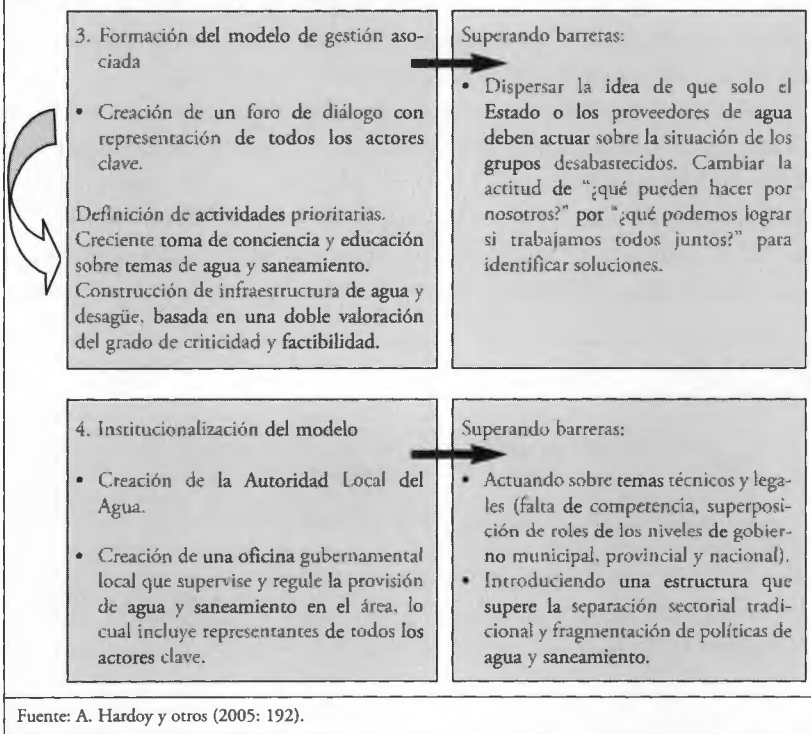
se si el modelo sirve para trabajar con agricultura urbana. Finalmente, a pesar que la idea de integrar la autoridad local del agua en una plataforma más amplia (la Unidad de Desarrollo Sustentable) es tentadora, todavía no está claro qué significado tiene esto en la práctica.

Los actores que intervienen en la ejecución del proyecto se han organizado a partir de la disposición de una *mesa de gestión*, en la misma participa la Municipalidad, las ONG (el IIED-AL) y las organizaciones barriales de cada una de las seis localidades de Moreno como socios directos del Programa. La función de esta mesa es la elaboración de diagnóstico participativo, el diseño de los proyectos y la gestión de los mismos.

Figura 1. Proceso de implementación de un modelo de gestión asociada para la provisión de agua y saneamiento en Moreno



(continuación figura 1)



Una condición necesaria para lograr la viabilidad del proyecto es alcanzar, aunque ya existen los antecedentes que lo garantizan, en forma simultánea dos alianzas estratégicas. La primera alianza debe ser establecida con el poder de gobierno local y contar con su apoyo para modificar la situación estructural de las organizaciones sociales en el territorio y permitir que estas ocupen un lugar distinto al que ocuparon en los últimos años en el campo de las políticas sociales. Este nuevo lugar en el juego implica un sacrificio en términos de acumulación de poder para el gobierno. El intento de reorientar las demandas comunitarias organizadas del asistencialismo a la participación activa en la implementación

de las políticas implica una decisión que debe ser constitutiva del proyecto.

La otra alianza necesaria y estratégica para lograr los objetivos previstos es la que incluye a las organizaciones sociales de Moreno. La participación de esta red de organizaciones y sus dirigentes es parte de los objetivos del proyecto. Aquí los acuerdos deben tender a que las organizaciones se apropien de la ejecución del proyecto, revisando y redefiniendo los objetivos del mismo para que puedan coincidir con la voluntad de las organizaciones y así alcanzar su participación y disposición a trabajar en forma articulada.

Es importante dejar claro que las organizaciones del territorio y sus dirigentes conforman un abanico heterogéneo de actores y no es viable establecer objetivos e intereses únicos por parte de estos.

Es posible que al interior de las organizaciones haya grupos con mayor interés en trabajar articuladamente con el ejecutivo local y otros grupos que desarrollen estrategias y metodologías más confrontativas. Todos ellos enfrentan sus posiciones al interior de las mesas de trabajo en los ámbitos de las asambleas.

El acuerdo de trabajo, los objetivos y el rol de las organizaciones en el proyecto serán puestos a discusión en las mesas de trabajo zonales e incorporarán las propuestas y demandas que las organizaciones acuerden en esos ámbitos. Una vez alcanzado el consenso interno en cada zona, se elevarán las propuestas modificadas para su posterior integración y aprobación en una mesa de trabajo ampliada que reúna a la mesa de coordinación y a las mesas barriales.

Los objetivos del proyecto surgen de intereses y visiones compartidas con un gran número de organizaciones. Estas son las alianzas que podrán darle sustento al acuerdo de trabajo a lo largo de la ejecución del proyecto y serán las responsables de darle continuidad a las acciones que intenten modificar los problemas identificados en el campo de acción.

Toda la información que se utiliza y se produce durante la ejecución del proyecto deberá ser compartida entre el IIED, el gobierno local, sus organizaciones y el financiador. No se prevé utilización de información reservada o de la creación de canales de información que no sean de do-

minio público. Esto incluye también a la asignación y ejecución presupuestaria, la evaluación del proceso de intervención y la presentación de los informes de avance y finales.

Descripción del proceso de trabajo y resultados alcanzados

En este punto se presenta la lógica con que se dividió al territorio para el relevamiento de los problemas ambientales, desde la perspectiva de las organizaciones y vecinos del municipio. Se describe también la secuencia de los talleres de planificación participativa (estrategia metodológica de trabajo con las comunidades), y se realiza un primer procesamiento de los datos vinculados con las características del proceso de gestión del proyecto.

Por otro lado, se hace una referencia al trabajo del equipo de gestión municipal y una primera aproximación descriptiva de cuestiones transversales al proceso del proyecto tales como: participación y género, y representatividad de la participación de las organizaciones.

Para facilitar la asistencia a los talleres, se dividió el territorio en cuatro zonas, a saber:

Z1. Abarca toda la localidad de Cuartel V en la zona norte y se caracteriza por ser el 80% rural con una densidad de 9 hab/ha. Tiene una población de 37.721 habitantes distribuidos en 18 barrios. El 90% no tiene regularizada la tenencia de la tierra.

Z2. Abarca toda la zona de Trujui, ubicada en noreste del Partido. Es la segunda localidad más densamente poblada del distrito (94.582 habitantes, censo 2001, con una densidad de 38 hab/ha) distribuidos en 31 barrios. La zona es poco homogénea con algunas áreas ocupadas a pesar de no ser aptas para uso residencial.

Z3. La zona 3 abarca todo Moreno norte con una población aproximada de 85 mil habitantes y 20.998 hogares agrupados en 41 barrios. El

25% de su población tiene NBI. Debido a las particularidades geográficas de la zona, y para facilitar la participación de los vecinos, se desdoblaron los talleres en dos subzonas. En cada una de ellas se realizaron dos talleres y finalmente se realizó un taller que integró a las dos subzonas, por lo cual el total de encuentros se elevó a cinco.

Z4. La población total estimada de la zona 4 es de 162.500 habitantes. Abarca la zona centro y sur de Moreno (64 mil habitantes), Francisco Álvarez (22.881 habitantes), La Reja (33.675 habitantes) y Paso del Rey con 41.775 habitantes. Se trata de una zona muy heterogénea en cuanto a la densidad y tipo de barrios. Por ejemplo, la densidad en Paso del Rey es de 30,27 hab/ha mientras que en Francisco Álvarez es de solo 7,1 hab/ha.

En el primer ciclo de talleres, los objetivos fueron: i) explicar la propuesta de Ciudades Focales – IDRC, sus objetivos, los socios directos, las actividades y responsabilidades de cada uno; ii) diagnosticar la situación ambiental de la zona desde la percepción de la organizaciones y vecinos generando mapas ambientales de cada una de las zonas, y comenzar a pensar en soluciones, y iii) seleccionar a los representantes zonales.

Se realizaron un total de 17 talleres, distribuidos en las cuatro zonas, en los que participaron 86 organizaciones y unas 450 personas.

Los objetivos del segundo ciclo de talleres fueron: i) institucionalizar las mesas zonales, ii) completar, analizar y validar el Mapa Ambiental de la Zona con representantes barriales, y iii) realizar una planificación participativa para el diseño de anteproyectos y la conformación del portafolio de proyectos con el asesoramiento de un consultor externo para el armado de los anteproyectos.

Todas las reuniones zonales están conformadas por los representantes de las zonas y por representantes de los equipos técnicos locales de la Municipalidad de Moreno y del IIED-AL, socios directos en este proyecto.

Se convocó a un consultor externo para colaborar con los representantes zonales en la confección de anteproyectos con sus respectivos presupuestos estimados.

Las principales líneas de acción propuestas que surgieron de las cuatro zonas (correspondientes a aproximadamente 25 anteproyectos) son:

- Residuos sólidos.
- Agua y saneamiento.
- Espacios verdes.
- Sensibilización y educación ambiental.

Paralelamente al trabajo con las comunidades, el equipo municipal del programa asumió la responsabilidad de recoger toda la información relativa a los proyectos que el Municipio tiene en cartera y formular los anteproyectos que la administración considerase necesario emprender en el marco de la gestión municipal.

Sabemos que, tanto en el ámbito gubernamental como en la sociedad civil, frecuentemente la participación es solo un enunciado, mientras que en la realidad muchos profesionales, agentes públicos y burócratas manipulan el concepto. Como dice Arnstein (1969), “hay una diferencia crítica entre pasar por los rituales vacíos de la participación y tener el poder real para afectar los resultados de un proceso”.

Es interesante reflexionar y analizar la participación desde distintos aspectos, como por ejemplo, la representatividad e inclusión, el compromiso visto como apropiación y continuidad en el tiempo y la construcción de relaciones desde la confianza generada entre los socios y entre los representantes zonales. La variable de género aparece transversalmente en cada componente.

Reconociendo la dificultad de convocar a un universo representativo de todos los vecinos de Moreno, sostener el interés e incorporarlos a un modelo de gestión al que no están acostumbrados, se planteó como estrategia para lograr una más amplia difusión del programa e invitar a participar a los vecinos y a las organizaciones de la sociedad civil informando la existencia del programa a las organizaciones con las que ya se

había trabajado y que estas, a su vez, replicasen la convocatoria a su red de contactos (otras instituciones y a los vecinos de su área de influencia y apoyarse en las redes existentes que sostiene el Municipio, sobre todo las que lleva adelante Acción Social a través de las asistentes sociales descentralizadas en el territorio y de Salud, mediante las 32 unidades sanitarias y del programa de salud comunitaria).

Viendo retrospectivamente el proceso realizado de convocatoria y sus resultados podemos decir que el proceso que se dio en la primera etapa de talleres resultó prácticamente en una consulta pública donde participaron unas 450 personas, se identificaron problemas y se propusieron soluciones.

Sabíamos que no sería posible, en tan corto tiempo, llegar a todos los vecinos e instituciones, por lo tanto se acordó que una vez que se hubieran constituido los cuerpos de representantes de cada zona, estos asumirían la responsabilidad de continuar con el proceso de difusión e incorporación de instituciones y vecinos nuevos. En cada acta constitutiva⁹ de las mesas de representantes zonales se consideró, entre las reglas establecidas, la necesidad de incorporar a todas las organizaciones y vecinos que quieran sumarse al proceso.

Uno de los aspectos comunes a las cuatro zonas es la presencia abrumadora de mujeres en los talleres, un promedio de 77% de mujeres, y entre los representantes nominados el promedio es de 86%. Si bien los talleres zonales son un espacio para reunir a los representantes zonales, es un espacio abierto en el que a veces se suma algún vecino o representante o miembros de alguna organización de la sociedad civil.

Si consideramos el proceso desde el inicio del programa, vemos que se dieron cuatro etapas claras: 1) Período de sensibilización, convocatoria y diagnóstico ambiental. 2) Conformación de mesas zonales que trabajaron en la elaboración del portafolio de proyectos. 3) Conformación de las mesas interzonales para la priorización, selección y gestión de im-

9 Se acordó con todos los representantes de las cuatro zonas en la necesidad de establecer las normas por las que regiría la gestión y que, como instrumento de transparencia y control ante sus representados, llevarían un libro de actas en el que dejarían constancia de cada una de las reuniones y gestiones realizadas.

plementación de los proyectos. 4) Etapa de fortalecimiento y consolidación de las mesas zonales, legitimación de lo actuado por la mesa interzonal y regreso a las zonas para la devolución de lo actuado y actualización del diagnóstico ambiental comunitario. El último año del proyecto comprende la ejecución de los proyectos y evaluación final de los resultados.

Los desafíos que enfrentamos son, además de mejorar la articulación de los tiempos de los socios, acordar los mecanismos y reglas del juego para el diseño y la ejecución de los proyectos pilotos (seis) ya seleccionados.

Dos son de escala municipal: Campaña de Educación Ambiental Moreno Aprende y Planta de Recepción, Acopio y Compactación de Cartón, Plásticos y Otros.

Por otro lado, se van a ejecutar proyectos, uno por cada una de las cuatro zonas en que se dividió el territorio: 1) Cuartel V: Optimización de la red comunitaria de agua potable del barrio Alem. 2) Trujui: Mejoramiento y recuperación de un sector degradado de las márgenes del Arroyo Villanueva. 3) Moreno norte: Parque recreativo Arroyo los Perros. 4) Moreno centro y sur, Francisco Álvarez, La Reja y Paso del Rey: Plaza temática y Centro Barrial de Información Ambiental.

Consideraciones finales

La experiencia que se desarrolla en Moreno demuestra la relevancia que tienen para las alianzas las siguientes cuestiones: el entendimiento claro del contexto en que se lleven a cabo; las posibilidades y retos que el mismo puede presentar; el papel crucial que juega un mediador a la hora de unir a los miembros y mantener el impulso del trabajo; la importancia de la flexibilidad y la capacidad para acomodarse frente a los cambios a medida que la alianza se desarrolla y aparecen necesidades continuas de revisión, supervisión y evaluación tanto de la alianza como de su trabajo.

Como se manifestó a lo largo del trabajo, se están analizando las generalidades de la problemática del medioambiente urbano en un mu-

nicio periférico del área metropolitana de Buenos Aires, sosteniendo que los serios problemas ambientales no son solo un síntoma de la pobreza, sino también parte de la causa.

A partir de ello, se ha optado por la alternativa de atacar el problema ambiental y urbano desde el fortalecimiento del capital social de las organizaciones, mediante el otorgamiento de herramientas y conocimientos prácticos que les permita una mejor gestión ambiental.

Encontramos algunas diferencias esenciales en relación con otras intervenciones: i. *Tema*. Porque en general los programas que se ofertan y se desarrollan en el municipio (tanto los provenientes del Estado, desde Organismos Multilaterales o provenientes de ONG) son cerrados y responden a un problema único (salud, vivienda, infraestructura, educación, entre otros). Ciudades Focales propone un espacio de reflexión y gestión integral sobre una multiplicidad de temas interrelacionados. ii. *Escala*. En general los programas son focalizados, un tema en un lugar determinado. Ciudades Focales ve temas integrados a escala territorial y analiza y prioriza soluciones piloto (con todo lo que esto implica). iii. *Metodología*. A menudo los gobiernos diagnostican y ofrecen soluciones a los problemas territoriales sin considerar aportes de la comunidad: a través de sus cuadros técnico-políticos se convierten en el intérprete y principal fuente de solución de los problemas sociales. En este esquema la sociedad civil ejerce la demanda como instrumento de solución de sus problemas. Ciudades Focales ofrece una metodología que incluye la participación activa comunitaria en la solución de sus problemas ya que la corre del lugar de las demandas. iv. *Integralidad de la propuesta*. Ciudades Focales, al ser un programa integral que difícilmente puede abordarse desde un área municipal específica, ha influido en el municipio, por ejemplo: la formulación del Consejo Planificador Consultivo (CPC) y la creación del Programa de Gestión Integrada de Residuos Sólidos Urbanos (PGIRSU).

Todo esto nos lleva a afirmar que toda planificación social conlleva un proceso transformador de la realidad social. Proceso que implica un esfuerzo de creatividad y apertura de pensamiento para experimentar nuevas alternativas en la solución de problemas logrando la mayor eficacia.

Es apropiado entonces resaltar la afirmación de De Souza Minayo (1995) respecto a que los resultados de una investigación (en este caso particular investigación-acción) en ciencias sociales tienen un carácter provisorio y aproximativo acerca de la realidad social. No obstante, se espera obtener en esta investigación informaciones y acciones de planificación participativa, que permitan entender la situación de los problemas ambientales e identificar elementos que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables y que, de esta manera, se puedan orientar tanto el diseño como la implementación y evaluación de proyectos mencionados.

Como se mencionó en el trabajo, es importante notar que los problemas ambientales no se pueden solucionar con la intervención directa de una única institución, dado que las circunstancias que favorecerían una gestión ambiental participativa y sustentable están inmersas en otra dinámica más compleja y amplia.

Es necesario contar con indicadores que nos den una posibilidad de seguimiento del problema y su futura evaluación, para ver de qué manera se encuentran resultados vía la participación en el diseño y la gestión ambiental de todos los actores afectados por la problemática y en particular los sectores más pobres como agentes del cambio.

Sin embargo, dicho proceso no es aleatorio, sino por el contrario implica una racionalidad medios-fines y una precisión metodológica como hemos propuesto anteriormente. Tal como lo describe Matus (1987) acerca de la planificación política, “entendida como un cálculo de situación dentro de procesos creativos e inciertos”.

También dicha planificación es un proceso conflictivo que implica la convergencia de distintos actores. Una “arena política” donde entran en juego ideologías políticas e intereses particulares que conllevan negociaciones arduas a fin de lograr el consenso para un trabajo en equipo.

Bibliografía

- Arnstein, S. (2003). "A ladder of citizen participation". *Journal of the American Institute of Planners. The equity gauge, concepts, principles and guidelines*. Sudáfrica: GEGA.
- Arrossi, Silvina (1996). "Desigualdad y salud en la Buenos Aires metropolitana". *Medio Ambiente y Urbanización*, VIII, 2, octubre: 43-70.
- Arroyo, D. (2002). *¿Qué es el tercer sector?* Buenos Aires: documento de trabajo, mimeo.
- Bustelo S., Eduardo. *Planificación social: del rompecabezas al "abrecabezas"*.
- De Souza Minayo, M. C. (1995). "El desafío del conocimiento. Investigación cualitativa en salud", capítulos 1-3. Buenos Aires: Lugar.
- Di Pace, Maria (2004). *Ecología de la ciudad*. Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo Libros.
- Filmus, D.; Arroyo, D. y M. Estebanez (1997). "El perfil de las ONG en la Argentina". Banco Mundial / FLACSO, sede Buenos Aires.
- Hardoy, Jorge E.; Mitlin, Diana y David Satterthwaite (2001). *Problemas ambientales en un mundo en urbanización*. Londres: Earthscan.
- Hardoy, A. y otros (2005). "Gobernabilidad para servicios de agua y saneamiento en asentamientos de bajos ingresos: experiencias de gestión asociada en Moreno, Buenos Aires". *Medio Ambiente y Urbanización*, XVII, 1: 183-199.
- Hintze, Susana (1996). "Problemáticas, enfoques y técnicas en el estudio de las políticas sociales", en: S. Hintze (org.). *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: Colección CEA-UBA.
- Matus, Carlos (1987). "Planificación y gobierno". *Revista de la CEPAL*, 31, abril.
- McGranahan, Gordon; Jacobi, Pedro; Songsore, Jacob; Surjadi, Charles y Marianne Kjellen (2001). *Las ciudades en riesgo: del saneamiento urbano a ciudades sustentables*. Londres: Earthscan.
- Rovere, Mario (s/f). "Planificación estratégica de políticas y programas sociales". *Módulo II, curso semipresencial de política y gerencia social*. SIEMPRO.
- Stake, R. E. (1994). "Case studies", en: N. Denzin y Y. Lincoln (eds.). *Handbook of qualitative research*. Londres: SAGE.