

Alain SANTANDREU

**LAS CONSULTAS URBANAS Y PLANES DE ACCIÓN: PROCESOS PARTICIPATIVOS Y MULTIACTOR PARA MEJORAR LA GESTIÓN DEL AMBIENTE URBANO EN CIUDADES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

ARTÍCULOS

**RESUMEN**

En las últimas décadas la pobreza urbana en América Latina y el Caribe ha aumentado. Paralelamente, la gestión del ambiente urbano no ha logrado dar soluciones a la gestión de desechos sólidos, aguas contaminadas, problemas de soberanía alimentaria, etc. El Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe (PGU-ALC/UN-Hábitat) busca contribuir a la mejora de la gestión del ambiente urbano, la superación de la pobreza, la mejora en la equidad de género y el fomento de la gobernabilidad participativa, articulando espacios multiactorales, multitemáticos y multiespaciales. Para esto ha desarrollado una forma de intervención denominada consulta urbana que busca identificar problemas y priorizar soluciones en forma participativa. En el presente texto se analizan tres procesos de consulta urbana desarrollados en Belém (Brasil), Quito, (Ecuador) y Cap Haïtien (Haiti), identificando los actores, la metodología desarrollada y los resultados obtenidos. Finalmente se presentan las principales lecciones aprendidas y algunos de los desafíos para dar soluciones participativas a los problemas de gestión ambiental de las ciudades de la región.

**ABSTRACT**

During the last decades the urban poverty in Latin America and the Caribbean has increased. At the same time, urban environment management has not worked out solutions to the solid waste, polluted water, food sovereignty, etc. The Urban Management Program for Latin America and the Caribbean (PGU-ALC/UN-Habitat) looks for contributing to the improvement of the urban environment management, to overcome poverty, to improve gender equity and to promote participatory governance, articulating multiactoral, multithematic and multispatial spaces. For this purpose a kind of intervention named urban consulting has been developed to identify problems and prioritize solutions in a participatory way. In the present paper three urban consulting processes developed in Belém (Brazil), Quito (Ecuador) and Cap Haïtien (Haiti) are analyzed, identifying actors, the developed methodology and results. Finally the main learnt lessons and some challenges to work out participatory solutions to the environmental management problems of the region cities.

**Palabras clave**

Gestión del ambiente. América Latina. Consultas urbanas. Planes de Acción. Procesos participativos.

**Key words**

Environmental management. Latin America. Urban consultations. Action plans. Participatory processes.

Recibido: 30-9-02  
Aceptado: 17-12-02

## ■ URBANIZACIÓN, POBREZA Y AMBIENTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A comienzos del nuevo milenio, poco más del 50 por ciento de los 6.100 millones de habitantes del planeta viven en ciudades (UNFPA, 2000). La urbanización es hoy un fenómeno global. Dentro de las regiones de menor desarrollo, América Latina y el Caribe (ALC) es la que presenta la mayor tasa de urbanización. En la actualidad, poco más de 74 por ciento de su población vive en centros urbanos, alojando 4 de las 15 megaciudades del mundo (Ciudad de México, San Pablo, Buenos Aires y Río de Janeiro), identificándose para los próximos 15 años un crecimiento sostenido de la población, tanto de sus ciudades intermedias como de las pequeñas.

Según la Cepal (2001), en la última década los niveles de pobreza e indigencia de la mayor parte de los países de la región descendieron a niveles similares a los registrados en 1980. Sin embargo, el número absoluto de pobres va en aumento, concentrándose en las ciudades. Actualmente viven en la región poco más de 177 millones de pobres urbanos.

Junto a esto, los problemas ambientales también se agravan. A la erosión, la tala indiscriminada de bosques, la pérdida de biodiversidad y la contaminación del aire, agua y suelos, se le suman importantes problemas en los ambientes urbanos. Poco menos de 40 por ciento de los desechos sólidos son recolectados y sólo 2 por ciento tratado adecuadamente. Cerca de 80 por ciento de las aguas residuales son usadas sin tratamiento para la agricultura (rural y urbana) o dispuestas directamente a cursos de agua, representando un problema sanitario y ambiental significativo para la mayor parte de las ciudades de la región. Adicionalmente, los pobres urbanos gastan entre el 40 y 60 por ciento de sus escasos ingresos en alimentación y casi 15 por ciento en gastos de salud y medicinas.

Las diversas formas de exclusión, iniquidad y falta de estrategias de gobernabilidad participativa, cuestionan fuertemente la capacidad de nuestras sociedades y sus gobiernos para desarrollar políticas inclusivas, sustentables y democráticas que mejoren el ambiente urbano y la calidad de vida de sus habitantes. Esta década constituye un momento crítico para el desarrollo social, económico, político, cultural y ambiental de la región, pero a la vez representa una oportunidad para lograr la consolidación de espacios

democráticos que hagan de la gobernabilidad participativa una estrategia para mitigar la pobreza, mejorar la gestión del ambiente urbano y superar las iniquidades.

## ■ EL PROGRAMA DE GESTIÓN URBANA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UN PROGRAMA ANCLADO EN LA REGIÓN PARA PROMOVER LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DE LAS CIUDADES

Como una forma de contribuir a la mejora de la calidad de las ciudades de la región y sustentado en los procesos locales de gestión desarrollados por alianzas de actores urbanos comprometidos con el cambio, el PGU ha desarrollado cinco objetivos estratégicos que articulados definen su estrategia de trabajo:

1. Partir de las ciudades y los actores locales a través de las consultas urbanas (CU) y planes de acción (PA).
2. Transformar las situaciones con proyectos y políticas a través de los programas de acciones prioritarias (PAP).
3. Elaborar y afirmar un pensamiento urbano a través de una estrategia de producción del conocimiento y gestión de la información.
4. Movilizar los actores en el ámbito local, nacional y regional a través de la estrategia de abogacía e incidencia política en agendas, y
5. Mantener el programa en la región y en el tiempo a través de la estrategia de anclaje institucional.

Los distintos procesos de intervención se han organizado a partir de 4 objetivos estratégicos que orientan su acción:

1. Promover la gobernabilidad participativa
2. Reforzar el enfoque de género
3. Enfrentar la pobreza urbana
4. Mejorar la gestión ambiental urbana

En particular, para mejorar la gestión ambiental urbana el PGU promueve tres áreas de trabajo:

- 1) Gestión de residuos sólidos
- 2) Gestión de ríos urbanos contaminados
- 3) Agricultura urbana y seguridad alimentaria

## ■ IDENTIFICAR PROBLEMAS, PRIORIZAR SOLUCIONES Y CONSTRUIR CONOCIMIENTO EN FORMA PARTICIPATIVA

El PGU busca apoyar procesos locales en marcha; identificar problemas y priorizar soluciones en forma participativa; tomar posición sobre los temas y problemas; incidir en la gestión urbana y la producción de conocimiento (Gustavo Massiah<sup>1</sup>).

*Apoyar procesos locales en marcha.* El PGU apoya procesos locales que ya se encuentran en marcha, aportando capacidad técnica y política, apoyo metodológico y, en algunos casos, recursos económicos. Esta característica de intervención apuesta al refuerzo de acciones y capacidades de sus socios, lo que diferencia al PGU de otras agencias de cooperación.

*Identificar problemas y priorizar soluciones en forma participativa.* Para ello el PGU parte de las situaciones concretas y prácticas reales de cambio. Éste es un proceso dinámico, democrático y participativo. Buscando incidir en la realidad local, los distintos actores que toman parte elaboran diagnósticos participativos y formulan una plataforma acordada de acción, que contienen proyectos, programas y políticas prioritarias. De esta manera se busca conjugar investigación con desarrollo para la mejora de la gestión ambiental de las ciudades.

*Tomar posición sobre los temas y problemas.* El PGU parte de las prácticas locales concretas para llegar a la producción de conocimiento. Para esto se apoya en los procesos de investigación-acción desarrollados por sus socios locales. De esta manera, los saberes, conocimientos, acciones y experiencias concretas de gestión permiten la reflexión colectiva, favoreciendo un proceso de toma de posición crítica y propositiva frente a los temas y problemas ambientales urbanos identificados.

<sup>1</sup> /Gustavo Massiah es presidente del CRID (Centre de Recherche et d'Informations pour le Développement), profesor de la École d'Architecture de Paris-La Villette. Ha trabajado en diversas instituciones académicas, movimientos sociales y de solidaridad internacional, tanto en Francia como en ALC y África. Estos aspectos fueron conceptualizados en un seminario interno de planificación estratégica, realizado en abril de 2002 por el PGU-ALC. Sus contribuciones han

constituido un verdadero referente en el pensamiento estratégico del Programa.

### MAPA 1

UBICACIÓN DE LAS CU/PA PROMOVIDAS POR EL PGU EN ALC



1. Centro histórico, México D.F.
2. Col. Romero Rubio, México D.F.
3. Mesa Los Hornos, México D.F.
4. Quetzaltenango
5. Belize City
6. Puerto Cortés
7. San Salvador
8. León
9. Paraíso
10. Neiva
11. Colacadi
12. Plan estratégico, Quito
13. Microcrédito, Quito
14. Agricultura Urbana, Quito
15. Eloy Alfaro, Montá
16. Plan de inversión, Cuenca
17. Iquitos
18. Lurigancho-Chosica, Lima
19. Villa El Salvador, Lima
20. Los Olivos, Lima
21. Ate. Vitarte, Lima
22. Rinac, Lima
23. Cerro del Paríco
24. Cochabamba
25. Córdoba

26. Montevideo
27. Río Bonito de Iguazú
28. Santa André, CDS
29. Plan de inversión, Santo André
30. Barra Mansa
31. Independencia
32. Icapuí
33. Maracaibo
34. Maranguape
35. Belém
36. Ciudad Guayana
37. Barquisimelo
38. Maracaibo
39. Port of Spain
40. Santo Domingo
41. Cap. Haitien
42. Montego Bay

*Incidir en la gestión urbana y la producción de conocimiento.* La incidencia en la mejora de la gestión de las ciudades es, antes que nada, el resultado de las acciones desarrolladas en forma conjunta por el Programa y sus socios (locales y regionales). Junto a esto, el PGU busca incidir en las agendas regionales y/o globales, tomando como punto de partida las lecciones aprendidas en los procesos locales de intervención y la reflexión colectiva de sus socios. De esta forma, logra articular la producción de conocimiento con la toma de posición.

### ■ LAS CONSULTAS URBANAS Y PLANES DE ACCIÓN (CU/PA)

Las consultas urbanas (CU) son la piedra angular en la estrategia de intervención del PGU. Para reforzar los cambios en la gestión municipal, cada proceso privilegia las dinámicas ya existentes, adaptándose a las circunstancias específicas de las ciudades.

La consulta urbana implica una concepción de asociación, *parcería* o *partnership* según la cual todos los interesados e involucrados, entre los que se encuentran representantes de los gobiernos locales, instituciones privadas, ONG, universidades, grupos de base y movimientos sociales, establecen una relación de trabajo sobre la base del respeto, la democracia y la igualdad. La asociación implica la mayor participación posible de todos los actores desde el inicio del proceso hasta su finalización. Con esto se busca que los distintos actores locales se sientan comprometidos con el proceso y las acciones derivadas del mismo.

Basado en una evaluación de los problemas y necesidades prioritarias realizada por los distintos socios, la consulta urbana del PGU busca movilizar y articular a un grupo heterogéneo y representativo de actores urbanos alrededor de un tema/problema urbano que les es común. Con esto se busca generar un cambio duradero y sostenible que mejore la gestión de las ciudades; promover la adopción e implementación de políticas orientadas a erradicar la pobreza; mejorar la gestión del ambiente urbano, la gobernabilidad participativa y establecer condiciones de equidad entre mujeres y hombres, e implemente, en forma efectiva, los programas de acciones prioritarias.

El resultado del proceso de consulta urbana es la construcción de una plataforma local cuyas propuestas acordadas se plasman en un plan de

acción (PA). El objetivo del proceso de intervención no se limita a la realización de una consulta y la identificación de soluciones operativas, sino que busca fortalecer las capacidades de los actores locales para propiciar un cambio duradero y sostenible en la gestión de la ciudad.

El plan de acción marca el paso de una lógica y un proceso de diagnóstico y definición de propuestas, a una de programación y ejecución de acciones. El plan de acción se expresa en la adopción concertada de una estrategia, enfoques y líneas de acción (proyectos, programas o políticas) para enfrentar los problemas identificados durante la consulta. En esta etapa se consolidan las voluntades políticas y se ponen en marcha las soluciones acordadas.

### ■ MEJORANDO LA GESTIÓN DEL AMBIENTE URBANO EN BELÉM, QUITO Y CAP HAÏTIEN

Con el objetivo de capitalizar las intervenciones realizadas en temas ambientales, el PGU sistematizó 10 consultas urbanas y planes de acción en gestión del ambiente urbano (CU/PA en GAU) desarrollados entre 1997 y 2001 en 10 municipios de 5 países de la región. Dichos procesos abarcaron una gran diversidad de ecosistemas, cubrieron distintas escalas de intervención e involucraron municipios de distintos tamaños.

Del conjunto de CU/PA desarrollados en la región, el presente texto analiza tres experiencias seleccionadas, tomando en cuenta: su entrada temática, la diversidad de escalas de intervención y cobertura territorial, los actores de proceso, las innovaciones metodológicas desarrolladas, y los resultados obtenidos con los procesos.

#### **Belém: la gestión participativa del río como estrategia para enfrentar la pobreza urbana**

Tema. Mejorar la gestión del ambiente urbano, en especial la gestión de ríos urbanos contaminados para enfrentar la pobreza urbana.

*Breve caracterización de la ciudad de Belém.* La ciudad de Belém (Brasil), capital del estado de Pará, conocida también como la ciudad de los ríos, es una ciudad grande, ubicada en el estuario de Guajarino en la desembocadura del río Amazonas. Al igual que en muchos municipios de Brasil, presenta un fuerte proceso de urbanización. Actualmente, 84 por ciento de su población vive en áreas urbanas y aproximadamente 30 por

**CUADRO 1**

## REGIONES, TIPO DE CIUDAD, ECOSISTEMA, POBLACIÓN Y ESCALA DE INTERVENCIÓN DE LAS CU/PA EN GAU ANALIZADAS

Ciudad	País	Tipo de ciudad	Ecosistema	Población de la ciudad/municipio	Escala de intervención
Belém	Brasil	Capital regional, ciudad amazónica	Amazónico, Estuario en la desembocadura del río Amazonas	Ciudad Grande. 1.279.861 habitantes (2000)	5 barrios de la cuenca del Igarapé Mata Fome
Quito	Ecuador	Capital nacional y regional, centro histórica y patrimonial	Andino	Ciudad Grande. 1.351.000 habitantes (1990)* *Según estimaciones, la población urbana alcanza 1.530.620 habitantes, año 2001	1 barrio
Cap Haitien	Haití	Conjunto de municipios urbana-rurales	Tropical lluvioso	Municipios medianos. Se trabaja con 5 municipios, que sumados, cuentan con 203.115 habitantes (2001). Proyección sobre datos de 1996, 1997 y 2000)	5 ciudades

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de la CU/PA y los formatos F 1 (PGU).

ciento de los habitantes de la ciudad habitan en ocupaciones irregulares ubicadas en las márgenes de sus ríos. En los barrios periféricos de la ciudad, los niveles de pobreza e indigencia y la insuficiencia en la provisión de servicios básicos urbanos (luz, agua potable, saneamiento, etc.) se suman a los problemas ambientales derivados de la construcción de cientos de casas en terrenos inundables sobre palafitos y comunicadas por pasajes de madera (Cearah Periferia, 2000; Guerra y Bodart, 2002).

*Objetivo de la CU/PA:* Buscando solucionar estos problemas, la CU/PA definió dos ejes prioritarios para la intervención:

- 1) Mejora de la gestión del ambiente urbano, con especial atención en la gestión de ríos urbanos, desarrollando una experiencia piloto en la microcuenca Mata Fome (cuenca del río Una) que sirvió para el diseño y gestión de un sistema de preservación y rehabilitación del río en los barrios de expansión de la ciudad, denominado programa *Este río é minha vida*, y
- 2) Enfrentar la pobreza urbana. Como parte de la política municipal de vivienda se diseñó un programa de microcrédito para el mejoramiento de

vivienda popular denominado *Morando Melhor*, buscando enfrentar la pobreza urbana a través de la mejora de las condiciones de habitabilidad de las familias del barrio de Tapaná (cuenca del río Paracuri).

*Actores.* En la CU/PA de Belém participó un grupo muy importante y diversificado de actores pertenecientes, tanto al gobierno local como a la sociedad civil. El gobierno local aportó recursos humanos y financieros y la voluntad política para institucionalizar los resultados surgidos de la consulta. Además del Prefecto, participaron las secretarías de Vivienda (Sehab), Gestión y Planificación (Segep), Saneamiento (Sesan), Educación y Cultura (Semec) y Servicios Autónomos de Agua y Alcantarillado de Belém (Saaeb), junto a otras instituciones públicas de competencia municipal. También participaron diversas organizaciones de la sociedad civil, entre las que se encuentran movimientos sociales como la Federación Metropolitana de Centros Comunitarios y Asociación de Moradores (Femecam) y diversos grupos de base, como la Comisión de Barrios de Belém (CBB), la Asociación Comunitaria São Gaspar, Asociación de Moradores Paraíso de Deus y la Asociación de Moradores Mata Fome. Asimismo se incorporaron al trabajo universidades y ONG locales y regionales (PGU-ALC/Hábitat, 2001b).

La articulación de numerosos actores urbanos pertenecientes, tanto al ámbito gubernamental como a la sociedad civil, enriqueció el proceso de diagnóstico y priorización de soluciones. La diversidad de actores municipales obligó a una mayor coordinación interna entre las distintas reparticiones que no mantenía actividades conjuntas. Por su parte, la incorporación activa de movimientos sociales, grupos de base, universidades y ONG facilitó el diseño y uso de herramientas participativas, incorporando al proceso distintas visiones, estrategias de acción y estilos de trabajo. Esta diversidad se constituyó en uno de los aportes más innovadores de la consulta, permitiendo formular y ejecutar en forma eficiente las acciones prioritarias definidas en el plan de acción. La activa participación de movimientos sociales y grupos ciudadanos locales y la voluntad política del gobierno local permitieron "anclar" la consulta en la ciudad a partir del diseño de un modelo participativo. Sin embargo, el sector privado no fue incorporado al proceso de consulta.

*Metodología.* La CU/PA de Belém diseñó una metodología innovadora para la realización del diagnóstico participativo. La clara definición de la zona de estudio, como una faja de 200 metros a ambos márgenes del río, cubriendo una superficie de 300 ha y con una población de 2.000 personas, permitió identificar problemas y soluciones en forma participativa.

En un primer momento, el equipo de investigación se conformó exclusivamente con técnicos universitarios en coordinación con las autoridades y técnicos municipales. El primer avance de diagnóstico presentado "fue fundamentado en el levantamiento de campo realizados por los técnicos universitarios y municipales, sin una participación activa de los habitantes del área. Se trató, en verdad, del punto de vista de los técnicos, apoyados por las situaciones constatadas en el campo. Los habitantes del área habían tenido un papel pasivo, limitándose a simples 'informantes' con relación a los temas relevados por los técnicos" (Universidade Federal do Pará y APACC, 1999). Posteriormente, el equipo local modificó la metodología de intervención, incorporándose a los actores locales al proceso de intervención y construcción de conocimiento. Los líderes comunitarios realizaron reuniones los fines de semana buscando acercar los resultados del diagnóstico a las comunidades. Como parte del trabajo, varios integrantes de las asociaciones de moradores se incorporaron al equipo local de investigación. Finalmente se desarrolló un Seminario de

Consolidación del Diagnóstico en el que se presentaron las líneas de elaboración del Proyecto *Esse rio é minha vida*. A este seminario asistieron representantes municipales, líderes comunitarios, así como técnicos universitarios y de ONG. El cuadro 2 muestra la metodología utilizada para la formulación del diagnóstico participativo en la consulta urbana de Belém.

Como puede verse, la metodología diseñada incorpora un grupo amplio de técnicas participativas y constructivas como la transecta y la observación directa, que permitieron obtener información y construir conocimiento con los actores locales. El uso de técnicas estadísticas tradicionales como las entrevistas y el sondeo de opinión aportaron valiosa información cuantitativa y cualitativa, incorporando la opinión de los "no organizados". La definición de una clara zona de estudio y la realización de visitas de campo permitieron referenciar geográficamente la información construida. Finalmente, la realización periódica de reuniones del equipo de investigación y los líderes comunitarios con la comunidad facilitó la socialización de la información obtenida, conformando una metodología participativa innovadora.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que si bien hubo cambios en la metodología original incorporando al proceso de diagnóstico a las comunidades locales, su papel se limitó en facilitar el acceso y socializar la información recabada por los técnicos, siendo muy escaso su aporte en la definición de las técnicas y la interpretación de la información obtenida.

El diagnóstico ambiental permitió a los socios diseñar políticas urbanas que han incorporado el río a la gestión del ambiente urbano y diseñar a través de la realización de talleres participativos los proyectos derivados del plan de acción que articulan la mejora en la gestión del río con la mejora en las viviendas de los sectores más pobres de la ciudad.

*Resultados.* La CU/PA promovió un verdadero proceso participativo de *gestión de ríos urbanos y acceso al crédito para la mejora habitacional* a escala ciudad, superando la intervención inicial realizada en 5 barrios. De esta manera se promovieron procesos participativos de gestión local que mejoraron las condiciones de habitabilidad y equidad social en la zona de estudio. El proceso permitió fortalecer las políticas municipales de combate de la pobreza y gobernabilidad para toda la ciudad de Belém. Su carácter interinstitucional y multifactorial aseguró la legitimidad de los proyectos elaborados.

**CUADRO 2****ACTIVIDADES, OBJETIVOS Y TÉCNICAS DESARROLLADAS EN EL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO DE LA CU/PA DE BELÉM**

<b>Actividad</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Técnica</b>	
Diagnóstico	Definición del equipo de investigación		
	Levantamiento de información secundaria	Utilización de información secundaria (Catastro)	
	Identificación de límites de la zona de estudio	Recorrido (Transecta) Mapas y fotos aéreas	
	Identificación de actores de la CU	Entrevista a actores organizados (muestra aleatoria, estratificada no representativa)*	* El formulario de encuesta se elaboró en forma participativa entre los técnicos con consultas a la población (no especifica cómo), realizándose un pretest. La muestra aleatoria fue seleccionada entre la población de la zona de estudio que reside hasta a 200 metros de distancia de los márgenes del río. Representó 10% del total de la población de la zona de estudio.
	Contar con un documento de diagnóstico conteniendo información sistematizada sobre la magnitud, intensidad y efectos de los problemas de la ciudad, especialmente en aspectos sociales, económicos y ambientales.	Entrevistas Observación directa Revisión de material bibliográfico	
	Obtener nueva información de campo	Sondeo de opinión: muestra aleatoria simple Visitas de campo	
	Obtención de muestras de agua	Identificación de puntos de recolección Recolección de la muestra	
	Socialización de resultados	Reuniones con la comunidad	

Fuente: Informe final del Diagnóstico de Belém.

La CU/PA de Belém dio como resultado:

1) Un diagnóstico participativo en la cuenca del Mata Fome, que identificó los principales problemas y las posibles soluciones; 2) Un plan de acción que implementó el proyecto *Este río es mi vida* que busca la preservación de la cuenca del Mata Fome con una financiación local de 20 por ciento del presupuesto total. Con este proyecto se buscó garantizar la calidad de las aguas, la vida de los peces y la calidad de vida de los habitantes de sus márgenes, facilitando el desarrollo de acciones en distintos frentes temáticos: regularización de terrenos, mejoramiento habitacional, saneamiento básico, reforestación, educación ambiental, calificación profesional, generación de empleo y renta, integración social, y 3) Un programa de acciones de corto y mediano plazo para la cuenca del Mata Fome.

Como parte de este proceso:

☐ El río se ha convertido en un referente de gestión urbana. Varios proyectos

municipales están siendo revisados para ser ajustados a este nuevo parámetro. La Prefectura Municipal ha decidido organizar la gestión urbana en función de las 6 grandes cuencas con que cuenta la ciudad. La Prefectura adoptó la cuenca hidrográfica como unidad de planeamiento integral de la ciudad, siendo presentada como la unidad ambiental privilegiada para pensar en la gestión de la ciudad. Recordemos que Belém posee no sólo ríos en el área urbana, sino una considerable extensión de tierra bajo el nivel del mar (susceptibles de anegarse) en las que viven 800 mil habitantes, casi 2/3 de la población de la ciudad.

☐ La metodología participativa desarrollada en la consulta urbana de Belém ha sido implementada por los socios locales en otras micro y macrocuencas urbanas.

☐ El programa «Morando Mejor» se ha desarrollado como parte de una política municipal de vivienda en los barrios de Vila da Barca y Tapanã. Su

fondo de crédito cuenta con recursos municipales, de ONG locales y fomenta el ahorro popular. Fue ampliado de 60 (1999) a 300 familias (2000) pobres que habitan en las márgenes de los ríos ubicados en el área de intervención de la consulta urbana. Las demandas de otras comunidades y el éxito del programa han llevado a la Prefectura a ampliarlo a 600 familias de toda la ciudad.

- La CU/PA permitió fortalecer el proceso de formación del Parlamento de las Aguas de Belém.
- El proyecto integral de plan de acción agrupa 11 proyectos: regularización de tenencia de tierras, educación ambiental, generación de renta, central de trabajadores autónomos, agricultura urbana, becas estudiantiles, acuicultura, investigación ambiental, turismo escolar, vivero forestal e integración social. El monto total es de 11 millones de dólares para una duración de 3 años. Los socios locales han comprometido sus recursos para cubrir el 20 por ciento del presupuesto total equivalente a 2,2 millones de USD. Actualmente, el plan de acción está siendo revisado, buscando obtener otras financiacines que hagan posible la ejecución de los proyectos acordados.
- 30 jóvenes fueron capacitados como agentes de saneamiento ambiental y apoyan las labores de sensibilización a los moradores y los líderes comunitarios.

### **Quito: cosechando democracia y alimentos sanos**

Tema. La CU/PA desarrollada en Quito se centró en la promoción de la agricultura urbana y seguridad alimentaria, buscando mejorar la gestión del ambiente urbano y la superar la pobreza urbana.

2/ En el Distrito Metropolitano de Quito se encuentran zonas que se ubican entre los 2.400 y 4.500 msnm.

*Breve caracterización de la ciudad de Quito.* Quito (Ecuador), capital nacional, es una ciudad grande (1.351.000 habitantes, 1990), ubicada en el callejón interandino a 2.890 msnm.<sup>2</sup> Debido a su particular forma de crecimiento y consolidación urbana, la ciudad padece graves problemas de contaminación y segregación económica y social. La seguridad alimentaria, especialmente para los sectores y barrios más pobres, ha sido identificada por el gobierno local como uno de los principales problemas que deben ser solucionados. Si bien en Quito se desarrollan, desde tiempos ancestrales, actividades de agricultura urbana, tanto el proceso de conceptualización de la actividad como la voluntad municipal para elaborar planes de ordenamiento territorial que promuevan su desarrollo, son relativamente recientes. Dentro de los distintos barrios de la ciudad, El Panecillo, ubicado en pleno centro histórico, concentra importantes terrenos baldíos no construibles (debido a la pendiente que registran) y una situación socioeconómica y ambiental preocupante. Su población concentra numerosos migrantes internos y niveles de pobreza que preocupan al gobierno local (Alban y Miño, 2000).

*Objetivo de la CU/PA.* Para superar los problemas de seguridad alimentaria y pobreza en dicho barrio, el gobierno local y distintas organizaciones de base desarrollaron acciones que permitieron articular la agricultura urbana y el ordenamiento territorial, como forma de mejorar la generación de empleo, abastecimiento de alimentos, seguridad alimentaria y pobreza urbana.

*Actores.* La CU/PA desarrollada en El Panecillo (Quito) contó con la participación de actores gubernamentales y de la sociedad civil. Como parte del gobierno local, participaron varias unidades municipales, como la Asesoría Internacional, la Administración de la Zona Centro, el Fondo de Salvamento (Fonsal), el Centro Las Tres Manueles y las Direcciones de Parques y Jardines, Planificación Urbana y Comercialización. Dentro de la sociedad civil participaron grupos de base como el Comité Promejoras del Barrio «El Panecillo» y el Proyecto Agricultura Urbana del Panecillo (PAU), junto a 4 ONG locales (PGU-ALC/Hábitat, 2001b).

El gobierno local cofinanció el proceso, aportando, además de fondos, recursos humanos, transporte, materiales y la documentación del proceso en forma de video. Por su parte, las ONG participaron activamente en la planificación de las acciones y también cofinanciaron parte de las actividades.



## DIAGRAMA 1

FASES Y ACTIVIDADES DEFINIDAS EN LA METODOLOGÍA PARTICIPATIVA DE DIAGNÓSTICO DESARROLLADA EN LA CU/PA DE QUITO



Como puede notarse, la consulta urbana de El Panecillo incorporó en forma limitada a los actores de la sociedad civil, restringiéndose a dos grupos de base y algunas ONG. Este hecho, que obedece a las características del desarrollo de los movimientos sociales en la ciudad de Quito, limitó el desarrollo de las acciones derivadas del plan de acción. La participación de diversas oficinas del gobierno municipal fue evaluado como un hecho altamente positivo, ya que no es común que los actores municipales participen en forma conjunta en procesos de este tipo.

*Metodología.* La metodología diseñada para la CU/PA de El Panecillo definió cuatro fases de intervención: 1) Fase preparatoria y de organización, 2) Fase exploratoria, 3) Fase de ejecución específica, y 4) Fase de síntesis. Este trabajo permitió obtener información relativa a la presencia de actividades de agricultura urbana, proyectos institucionales, importancia e impactos de la agricultura urbana e identificación de necesidades y estrategias para su desarrollo en el barrio.

En la fase preparatoria y de organización se conformó un equipo de investigación con técnicos especialmente contratados para este trabajo y se elaboró el plan de intervención. Este equipo no incorporó a los habitantes del barrio.

En la fase exploratoria se realizaron dos tipos de actividades. Por una parte, el equipo de investigación, junto con actores municipales, elaboró un marco conceptual (conceptualización del término agricultura urbana, estudio de su estructura legal, biofísica y socioeconómica), avanzando en un estudio bibliográfico y en la identificación de información secundaria. Por otra parte, se realizaron talleres en las administraciones zonales con funcionarios municipales y miembros de la comunidad para difundir el trabajo y concertar la participación de los diversos actores en el mismo. Asimismo se realizó un reconocimiento de campo para conocer la realidad de la agricultura urbana y se definió la zona de intervención.

En la fase de ejecución específica se realizó una encuesta y entrevistas con los actores de la zona seleccionada y las administraciones zonales. El formulario de encuesta fue validado con el grupo meta. Una vez recabada esta información, el equipo de investigación analizó estadísticamente la información y construyó una matriz de interacción causa-efecto, identificando los principales impactos de la actividad de AU en el barrio. Mediante reuniones de trabajo semanales el equipo de investigación elaboró una síntesis y documentación de todo el proceso (Alban y Miño, 2000).

Para la formulación del plan de acción, el equipo local realizó diversas actividades que permitieron avanzar, tanto a escala barrial como de la ciudad. Con base en las conclusiones del seminario internacional organizado por PGU, el equipo local de investigación elaboró un primer documento de identificación y priorización de estrategias para fortalecer el desarrollo de la agricultura urbana en el Distrito Metropolitano de Quito. Paralelamente, en

una reunión con representantes municipales y de la sociedad civil (ONG, universidades, organizaciones comunitarias) se discutió esta propuesta, recogiénose sugerencias para la elaboración del plan de acción. Finalmente, el equipo local de investigación formuló un plan de acción para el distrito y el barrio.

Durante el proceso de la CU/PA hubo un cambio del gobierno local en Quito. El nuevo gobierno decidió reestructurar la administración municipal. Este proceso ocasionó múltiples problemas en la consulta, debido fundamentalmente a la no definición de responsabilidades de los nuevos actores municipales en la zona donde se encuentra ubicado El Panecillo. Sin embargo, la creación del Comité de Gestión del Proyecto (con reuniones bimensuales), en el que participan distintos actores municipales, representantes de la comunidad y el PGU-ALC, ayudó al intercambio de información y la toma de decisiones.

*Resultados.* La CU/PA implementada en El Panecillo buscó *fomentar el desarrollo de la agricultura urbana y seguridad alimentaria en el barrio a partir de la implementación de cuatro proyectos específicos, aportando lineamientos estratégicos para la implementación de la actividad al nivel de distrito metropolitano.* Asimismo permitió mejorar la colaboración entre los actores y el gobierno municipal, facilitando su compromiso e interés en la implementación del plan de acción.

La consulta urbana desarrollada en El Panecillo dio como resultados:

- 1) La implementación de un Fondo de Microcréditos para AU en el barrio El Panecillo;
- 2) La capacitación de un importante grupo de actores del municipio del Distrito Metropolitano de Quito en: técnicas participativas de investigación en agricultura urbana y seguridad alimentaria, y un sistema de microcrédito alternativo para esta actividad;
- 3) La implementación de 4 proyectos productivos en el barrio El Panecillo, para la transformación y comercialización de productos de agricultura urbana;
- 4) La participación comunitaria en la gestión y planificación de dichos proyectos;
- 5) La formulación de normativa para facilitar el arriendo y el entrega en comodato de terrenos municipales para la producción (bajo la modalidad de arriendos simbólicos), junto a una exención de impuestos prediales para

terrenos con producción de agricultura urbana, y

6) La elaboración de un perfil para la institucionalización de un programa municipal de agricultura urbana. En la actualidad se encuentra funcionando el Programa Municipal de Agricultura Urbana Participativa (Agrupar) que desarrolla actividades de producción, transformación y comercialización en todo el Distrito Metropolitano.

Una de las principales herramientas de gestión diseñadas en la CU/PA es el comité de Gestión y Seguimiento derivado del Comité de Gestión del Proyecto. Este comité, de escala barrial, formado por 3 representantes del gobierno local, 1 del PGU, 1 de una ONG y 4 de la comunidad local, se reúne mensualmente para discutir y analizar el avance de los proyectos, planificar nuevas actividades y tomar decisiones sobre el uso de los recursos. Para facilitar su trabajo se han formado 3 coordinaciones:

□ *Coordinación política:* formada por el municipio y el PGU; tiene por objetivo fortalecer los aspectos legislativos e institucionales.

□ *Coordinación operativa:* formada por la administración zonal municipal en la que se sienta el barrio, otras reparticiones municipales con trabajo en el barrio y una ONG. Manejan la comunicación *interactores*, las actividades logísticas y administrativas. Además brinda asesoría técnica y metodológica a los proyectos piloto.

□ *Coordinación comunitaria:* formada por los coordinadores comunitarios de cada proyecto (4 en total) y el Presidente del Comité Barrial de El Panecillo.

Por su parte, el plan de acción fortaleció el desarrollo de la agricultura urbana y sistemas de seguridad alimentaria a través de proyectos específicos que contemplan 3 componentes principales:

- 1) *Componente microcrédito y promoción,* que permite abrir una línea de microcrédito para la producción, transformación y comercialización agropecuaria en el barrio El Panecillo y eventualmente a todo el Distrito Metropolitano;
- 2) *Componente normativo/institucional,* que busca incorporar la agricultura urbana y seguridad alimentaria en la planificación urbana y el ordenamiento territorial del distrito. Esto facilitó su institucionalización a partir del programa municipal de agricultura urbana participativa (Agrupar)

actualmente en ejecución, y

3) *Componente sistematización/divulgación*, que ha sistematizado el proceso, permitiendo la difusión de sus resultados, tanto al nivel municipal como regional e internacional.

Además se han logrado diversos acuerdos y convenios para su ejecución:

□ El municipio de Quito aportó US\$ 25.000 para la ejecución del plan de acción.

□ Se firmó un convenio con la empresa metropolitana de aseo (Emaseo) para la recolección de residuos en el barrio El Panecillo. Este convenio permitió a un grupo de jóvenes del barrio formar una microempresa.

□ La Dirección de Parques y Jardines se comprometió a comprar parte de la producción de compost generado por una de las agroindustrias instaladas en el barrio. Contar con el convenio firmado les permitió acceder a microcréditos.

De esta forma, la CU/PA desarrollada en Quito se ha transformado en un *programa piloto o laboratorio regional* que permite seguir y evaluar el desarrollo del proceso y su posible replicabilidad en otras ciudades de la región (Santandreu, 2002).

### **Cap Haïtien: mejorando la gestión de los residuos sólidos y construyendo ciudadanía**

*Tema.* Esta CU/PA promovió el desarrollo de la gobernabilidad participativa estableciendo una sinergia intermunicipal entre autoridades locales y la sociedad civil, a partir de la mejora de la gestión de los residuos sólidos de 5 municipios de la región de Cap Haïtien.

3/ Proyección sobre los datos de 1996, 1997 y 2000.

*Breve caracterización de la ciudad de Cap Haïtien.* La región de Cap Haïtien (Haïti) integra 5 municipios ubicados al norte del país (su población asciende a 203.115 habitantes, 2001).<sup>3</sup> Una urbanización anárquica con acceso limitado a los servicios municipales, la falta de recolección de la basura y una inadecuada disposición final, junto con la degradación general del ambiente urbano, constituyen sus principales problemas de gestión ambiental urbana. En promedio, los 5 municipios sólo recolectan entre 30 y 40 por ciento de los desechos sólidos generados, que son llevados a un vertedero a cielo abierto o comercializados en forma clandestina para rellenar terrenos anegadizos (Santandreu, 2002).

*Objetivo de la CU/PA.* Para enfrentar estos problemas, los 5 municipios de la región de Cap Haïtien unieron esfuerzos, generando espacios de concertación y herramientas innovadoras de gestión y gobernabilidad participativa. Los actores locales han puesto su énfasis en la solución de los problemas de desechos sólidos y el desarrollo de un programa intermunicipal para su manejo.

*Actores.* La consulta de Cap Haïtien involucró diversos actores del gobierno local, entre los que se encuentran los alcaldes y un grupo de técnicos municipales, junto a instituciones del gobierno central como los ministerios de Planificación, Agricultura, Ambiente, Comercio, Salud Pública y Obras. Distintos actores de la sociedad civil participaron del proceso, entre los que se encuentran 8 organizaciones de base (Comités de Residentes) pertenecientes a los distintos municipios, así como actores vinculados a la educación informal y grupos de profesionales, ONG locales como GTIH y la Universidad de Nôtre Dame, se involucraron activamente junto a representantes de la Iglesia católica y protestante. En esta consulta también participó el sector privado a través de diversas empresas e instituciones financieras locales (PGU-ALC/Hábitat, 2001b).

La consulta de Cap Haïtien permitió que un grupo amplio y heterogéneo de actores identificasen un problema común, logrando articular el trabajo de diversas oficinas municipales y el gobierno central, algo que hasta este momento no había sucedido en esta región de Haïti. Asimismo, la masiva incorporación de organizaciones de base es un hecho poco frecuente en la gestión de los problemas ambientales urbanos de la isla. Finalmente, la incorporación al trabajo del sector privado permitió captar el interés y,

posiblemente, los recursos para la implementación del plan de acción. La incorporación del sector privado en procesos participativos de investigación y acción tampoco es frecuente en otras ciudades del continente.

*Metodología.* Esta consulta desarrolló una metodología sencilla, pero efectiva, basada en la realización de entrevistas y talleres, contándose con el aporte de técnicos locales y regionales (aportados por PGU-ALC). Para la elaboración del diagnóstico se realizaron entrevistas sobre una muestra no representativa que cubrió todos los municipios. Sus resultados fueron socializados en un taller. Paralelamente se desarrolló un prediagnóstico que permitió conocer la situación de los desechos en la región. Posteriormente, con el apoyo de un técnico de una IPES (Perú) se elaboró un estudio de caracterización de los residuos sólidos, capacitando a GTIH (una ONG local que dio soporte a la consulta) en la metodología para recolectar información sobre residuos sólidos. De este estudio surgió una propuesta de mejoramiento de la gestión de los residuos sólidos. En un segundo taller se identificaron los posibles actores y su rol en la gestión de los residuos sólidos, realizándose la compilación de leyes vinculadas a su gestión.

Uno de los aportes más importantes de esta consulta es su estructura de gestión, que refuerza los espacios multiactorales y multiespaciales. La CU/PA desarrollada en Cap Haïtien implementó una estructura institucional que articula espacios de decisión política con la participación de técnicos y la sociedad civil.

La misma articula tres espacios (GTIH, 2000a):

El *Foro Intercomunal de Coordinación (Forum Intercommunale de Coordination)*. Compuesto por los alcaldes de los 5 municipios socios; cuenta con el apoyo de un consultor de la ONG local para dar asesoría técnica. Esa instancia permite debatir los problemas de gestión y, en el mediano plazo, permitirá debatir otros problemas urbanos y modelar las futuras intervenciones (servicios, inversiones), priorizando la dimensión intercomunal.

*Las Comisiones Comunales de Gestión de Desechos (Commissions communales de gestion des déchets)*. Esta instancia busca: a) Establecer una sinergia intercomunal de colaboración entre las autoridades locales y la

sociedad civil, y b) Implementar un programa intermunicipal de gestión de los desechos sólidos.

*La Comisión Intercomunal de Ejecución y Consulta (Commission intercommunale d'execution et de la consultation)*. Compuesta por 19 miembros, 3 de cada municipalidad, 2 de la sociedad civil, de las cuales 1 es mujer, un funcionario municipal (técnico) y un consultor de la ONG local. Esta comisión tiene por objeto los sitios para los rellenos sanitarios, reforzar la concertación entre los diferentes actores de la recolección y establecer mecanismos de participación. La Comisión elaborará a partir de un proceso participativo intercomunal un sistema de recolección y de gestión de desechos, generando mecanismos de información a la población sobre la gestión de los desechos. El modelo diseñado en Cap Haïtien permite dar una respuesta concertada al problema de gestión de residuos que motivó la CU/PA.

*Resultados.* La CU/PA promovió el desarrollo de la gobernabilidad participativa y el establecimiento de una sinergia intermunicipal, entre autoridades locales y la sociedad civil, a partir de la gestión de los residuos sólidos. Asimismo, construyó espacios de concertación multiactoral e intermunicipal que permitieron establecer metodologías de planificación y propuestas entre los municipios.

El modelo de gestión incluyó la sociedad civil y los delegados técnicos de cada municipalidad, fortaleciendo acuerdos entre actores que permitieron informar a la población sobre el tema de los desechos sólidos. El proceso permitió reforzar la sensibilización de los gobiernos locales a la gestión de los desechos sólidos, a través de mecanismos, mejorando la gobernabilidad participativa. Durante el taller del plan de acción se diseñaron perfiles de proyecto, respondiendo a los problemas identificados durante la consulta (GTIH, 2001).

La CU/PA de Cap Haïtien demuestra que es posible articular los municipios con los actores sociales en la identificación, formulación de proyectos y diseño de herramientas de gestión que den respuesta a problemas ambientales concretos.

### **Los principales resultados de las CU/PA en GAU**

Las CU/PA en GAU analizadas demuestran cómo es posible diseñar soluciones concretas para los problemas identificados por los actores locales

y generar políticas públicas para temas ambientales a partir de las capacidades de los actores locales, tanto en lo que respecta a la generación de políticas públicas para temas ambientales como en el diseño e implementación, a saber:

*Desarrollo de proyectos y programas urbanos.* Uno de los mecanismos que han encontrado las ciudades para plasmar, en forma concreta, los resultados de los procesos de consulta urbana es la elaboración y puesta en marcha de programas y proyectos municipales, intermunicipales multiinstitucionales. Estos proyectos han permitido llevar a la práctica las aspiraciones y consensos logrados en los planes de acción que son expresados como plataformas locales de acción, aportando soluciones concretas a los problemas que originaron la intervención.

□ En *Belém (Brasil)* se implementó el proyecto "Este río es mi vida" (*Este río es minha vida*), buscando la preservación de la cuenca del Mata Fome. Este proyecto busca proteger la calidad de las aguas, la vida de los peces y la calidad de vida de los habitantes de sus márgenes. Asimismo se desarrolló un proyecto piloto denominado *Morando Melhor* que facilitó mejoras en las casas de los habitantes más pobres de la ciudad.

□ En *Quito (Ecuador)*, en el barrio El Panecillo, se implementaron cuatro proyectos de escala barrial destinados a generar agroindustrias (compost, hortalizas, hierbas y vivero) como forma de agregar valor a la producción familiar y grupal. Actualmente, la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito se encuentra implementando el Programa Agricultura Urbana Participativa (Agrupar) que busca desarrollar actividades productivas (verticalizando la producción) con microcrédito para familias pobres en 8 zonas de la ciudad.

*Avances en la institucionalización de los procesos.* Son muchas las formas que facilitan la institucionalización de los procesos de CU/PA. Entre las más importantes se destacan la puesta en funcionamiento de planes concertados para el desarrollo urbano y mejora del ambiental local, la creación de estructuras políticas y técnicas de apoyo que buscan darle continuidad a los procesos, la constitución de programas y políticas municipales y el establecimiento de espacios públicos de debate y formulación de políticas ambientales.

□ En *Belém (Brasil)*, la CU/PA permitió fortalecer el proceso de formación del Parlamento de las Aguas de Belém, un espacio dedicado a la planificación participativa del recurso a escala ciudad.

□ En *Cap Haitien (Haití)* se conformó una estructura política y técnica supra-municipal (Foro Intercomunal de Coordinación, Comisiones Comunales de Gestión de Desechos y Comisión Intercomunal de Ejecución y Consulta) para la gestión de los residuos sólidos que motivó la realización de nuevos estudios.

□ En *Quito (Ecuador)* la creación del Programa Agrupar, ha permitido institucionalizar la agricultura urbana al nivel del Distrito Metropolitano como un área de trabajo más del municipio.

*Cambios en el uso de los recursos locales.* Éste es uno de los aspectos menos registrados en las CU/PA analizadas, sin embargo, su visualización permite identificar avances interesantes que ayudan a la institucionalización de los procesos, haciendo evidentes los cambios en la cultura política de las ciudades.

□ En *Belém (Brasil)* se implementó el proyecto *Este río es mi vida* con una financiación local del 20 por ciento del total. Asimismo, el proyecto piloto *Morando Melhor* contiene fondos formados por ahorros de la población, fondos públicos y recursos provenientes de la cooperación internacional.

□ En *Quito (Ecuador)*, el Municipio aportó una contraparte del 50 por ciento del costo de la consulta urbana en El Panecillo y actualmente ha destinado una partida presupuestaria para implementar el Programa Municipal de Agricultura Urbana (Agrupar) en las 8 administraciones zonales de la ciudad, que combina la producción, elaboración, comercialización y el acceso a microcrédito y cuenta con una línea especial de financiamiento para la AU.

*Cambios en la normativa y legalidad.* Otro de los aspectos relevantes es el avance en la normativa, ya sea la creación de nuevos marcos jurídicos o modernización de los ya existentes. Los cambios en la normativa permiten apreciar avances en la legalidad de los procesos desatados, muchos de los cuales han innovado, tanto en las herramientas de gestión ambiental

### CUADRO 3

PROBLEMAS AMBIENTALES PRIORIZADOS Y PRODUCTOS DESARROLLADOS PARA IMPLEMENTAR SOLUCIONES A PARTIR DEL PROCESO DE CU/PA

Ciudad	Problemas ambientales priorizados	Productos desarrollados para implementar soluciones a partir del proceso de CU/PA
Belém	<p>Ausencia de sistema de recolección selectiva de basura.</p> <p>Inadecuados sistemas de saneamiento básico. Ríos y manantiales sucios.</p> <p>Erosión de suelos y asentamientos habitacionales sobre márgenes de ríos.</p>	<p>Diagnóstico sobre la forma en que se realiza la gestión de ríos urbanos en un barrio pobre ubicado sobre un río urbano contaminado.</p> <p>Concepción participativa de sistemas financieros alternativos de acceso a créditos para el mejoramiento de viviendas asentadas en los márgenes de los ríos.</p> <p>Plan de intervención para detener el proceso de deterioro del río y el ambiente.</p> <p>Programa piloto concertado para mejorar la gestión del río y el ambiente.</p>
Quito	<p>Inseguridad alimentaria.</p> <p>Inadecuada recolección y gestión de desechos.</p>	<p>Un diagnóstico sobre la presencia, potencialidades y problemas de la agricultura urbana a escala barrial y ciudad.</p> <p>Incorporación de microcrédito para el financiamiento de la agricultura urbana en sectores pobres de la ciudad.</p> <p>Implementación de cuatro proyectos pilotos de producción, transformación y comercialización a escala barrial.</p> <p>Establecimiento del Programa Distrital de Agricultura Urbana (Agrupar).</p> <p>Cambios en la normativa de acceso al suelo urbano para actividades de agricultura urbana.</p>
Cap Haïtien	<p>Servicios inadecuados de abastecimiento de agua y saneamiento.</p> <p>Inadecuada recolección y tratamiento de desechos.</p>	<p>Programa de gestión integral de desechos sólidos orgánicos supramunicipal.</p> <p>Estructura participativa de gestión supramunicipal e interinstitucional.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los formatos F1 y los documentos de CU/PA.

como en la incorporación de la temática a los planes, programas y políticas municipales.

□ En Quito (Ecuador), el Municipio ha elaborado una nueva normativa que asegura el uso de suelo urbano para las actividades de AU a partir de "arriendos simbólicos", un mecanismo novedoso que asegura el acceso a suelo a los pobres urbanos con actividades de AU a precios bajos.

*Avances en la cultura política de las ciudades.* Este punto es, quizá, uno de los más difíciles de cuantificar y medir, pero constituye uno de los más significativos al momento de medir los resultados de las CU/PA.

□ En Cap Haïtien (Haití) se ha generado, por primera vez en la región, una propuesta técnica y política de disposición de residuos sólidos. Este hecho, de por sí novedoso para la cultura política de Haití, se refuerza a partir del

desarrollo de un proceso participativo inédito en la región de Cap Haïtien, que permitió incorporar al sector privado al trabajo, junto al municipio y la sociedad civil.

### Lecciones aprendidas

Las CU/PA han demostrado ser una herramienta útil para lograr avances en una gestión urbana más solidaria, democrática y participativa.

La metodología de trabajo impulsada por PGU ha permitido desarrollar intervenciones que:

- a) Identificaron problemas y soluciones en forma concentrada;
- b) Generaron procesos participativos de intervención y construcción de conocimiento, y
- c) Permitieron tomar posición crítica sobre los problemas identificados en forma participativa.

Sin embargo, como puede verse en el caso de Belém, los diseños metodológicos locales no siempre incorporan desde el inicio a los actores sociales al proceso participativo de construcción de conocimiento y gestión urbana. Sin embargo, la acción concertada de diversos actores permitió reelaborar la metodología, dándole una nueva dirección al diagnóstico.

El apoyo a procesos en marcha, sean éstos a escala micro (barrio y/o ciudad) o macro (diversas ciudades, varios municipios o una región) ha sido un elemento clave en el refuerzo de las capacidades locales, reconociendo que los actores sociales también tienen interés y capacidad de propuestas para construir ciudades habitables, tal como puede verse en Cap Haïtien, donde diversos actores (especialmente de la sociedad civil) a escala intermunicipal acordaron soluciones conjuntas para mejorar la gestión de los residuos sólidos en sus respectivos municipios.

Ni los ecosistemas ni la escala de las intervenciones parecen ser obstáculos para el desarrollo de procesos participativos y constructivos de mejora de la gestión ambiental urbana. Como puede verse, se han desarrollado procesos en ciudades andinas (Quito), del Caribe (Cap Haïtien) o Brasil (Belém); cada una de las cuales presenta un ecosistema y una escala de intervención distinta (barrio en Quito, ciudad en Belém, grupo de municipios en Cap Haïtien).

La ambiental ha demostrado ser una buena entrada temática que permite articular la agricultura urbana y seguridad alimentaria, la gestión de desechos sólidos y la gestión de ríos urbanos contaminados con:

- a) La gobernabilidad participativa, por ejemplo, a partir del desarrollo de las coordinaciones política, operativa y comunitaria en Quito, o en la conformación de los comités de gestión en Cap Haïtien;
- b) La superación de la pobreza, implementando 4 proyectos productivos en un barrio de Quito y un programa para su Distrito Metropolitano;
- c) La mejora habitacional a partir del proyecto Morando Melhor en Belém;
- d) El microcrédito, como forma de financiamiento del programa "Morando Melhor" en Belém o del Programa Agrupar en Quito.

Sin embargo, algunos temas no han sido incorporados, siendo la equidad de género uno de los más significativos (no se han identificado en la mayor parte de las CU/PA la incorporación de objetivos inmediatos y estratégicos a los proyectos y programas resultantes de los planes de acción y muchas veces la información obtenida en los diagnósticos no presenta desagregación por género).

La incorporación de un conjunto diverso y heterogéneo de actores urbanos a la construcción de planes de acción participativos es uno de los aspectos más relevantes de los procesos de CU/PA. Sin bien han participado actores públicos (como los gobiernos locales) y de la sociedad civil, como ONG y movimientos sociales, grupos ambientalistas, sindicatos, medios masivos de comunicación, etc., el sector privado ha estado ausente en la mayor parte de los procesos.

En este sentido, la temática ambiental parece ser una buena forma de hacer interactuar a diversos actores urbanos, generando confianza, reconociendo los diferentes puntos de vista y potenciando las capacidades locales para la gestión ambiental urbana.

De esta manera, las CU/PA buscan articular la investigación participativa con el desarrollo y a partir de la elaboración de diagnósticos y el desarrollo concertado, elaboran y ejecutan soluciones concretas a los problemas identificados. Las alianzas locales no sólo han permitido reconocer el trabajo y conocimiento de los sectores de la sociedad civil (sean éstos ONG, movimientos sociales u otros), sino que, además, han garantizado la sostenibilidad de los procesos en marcha.

Por todo esto las CU/PA en gestión del ambiente urbano han sido una buena metodología de intervención para:

- Facilitar el cambio en la cultura política de las ciudades
- Democratizar la toma de decisiones
- Mejorar la gestión ambiental de las ciudades
- Permitir el desarrollo de proyectos innovadores y su institucionalización a través de programas y políticas municipales
- Favorecer una asignación de recursos más eficiente y
- Desarrollar mecanismos de control social de la gestión pública

### Desafíos

Es necesario identificar los principales desafíos de este tipo de proceso participativo y constructivo. Para esto se presentan algunas preguntas que esperan motivar un proceso de reflexión aún en marcha.

En relación con la metodología participativa, buena parte de los gobiernos locales de ALC no cuentan con la voluntad política o la capacidad técnica para desarrollar procesos participativos. Tomando esto en cuenta: ¿Es conveniente trabajar en ciudades con estas características? ¿Qué estrategias debemos seguir para poder realizar en estas ciudades procesos participativos y constructivos? ¿Es posible desarrollar CU/PA sin la participación de múltiples actores?

Por otra parte, no siempre se cuenta con actores sociales con interés y capacidad para “repensar la ciudad”, generando propuestas inclusivas e innovadoras. Si no existen los sujetos sociales capaces de impulsar procesos como los que se han descrito: ¿Es conveniente iniciar las CU/PA? ¿Las CU/PA pueden ser procesos que generen nuevos actores con interés de participar?

En buena parte de los municipios no existen experiencias de trabajo multiactoral e interinstitucional en temas ambientales. Por este motivo, numerosos gobiernos locales han desarrollado formas de gestión que no incorporan a la sociedad civil en los procesos de construcción de ciudad. En estas ciudades ¿el desarrollo de CU/PA puede ayudar a “destrabar” o “desbloquear” estas situaciones?

La institucionalización de los procesos enfrenta severas dificultades, tanto en el plano político (pasaje de proyecto a programa o política), como en el

técnico y de la gestión. ¿Qué apoyo debe darse a los socios locales para avanzar en la superación de estos aspectos? Adicionalmente, es importante reconocer el *plus* (político y técnico) que aporta a los procesos locales la participación, junto a un programa de UN. Considerando esto, ¿cuál debe ser el papel de un programa de UN en relación con los temas, los actores y agendas locales, nacionales e internacionales?

En relación con la sostenibilidad de los procesos, en muchos casos los proyectos, programas o políticas acordados como resultado de la CU cuentan con financiación de los actores locales, en especial de los gobiernos locales, lo que facilita además de su institucionalización su sostenibilidad en el tiempo.

Sin embargo, hay experiencias en las que este aspecto se encuentra muy débil o, incluso, ausente. Si realmente queremos trabajar con los más pobres mejorando sus condiciones ambientales ¿contar con financiación local o internacional que asegure la implementación del plan de acción debería ser un prerrequisito para iniciar una CU/PA? Algo similar sucede con la sostenibilidad institucional, derivada del apoyo político y el aprendizaje multiinstitucional y multiactoral. ¿Es posible trabajar en ciudades que no cuenten con un claro apoyo político del municipio?

Como puede verse, aún se presentan muchos desafíos que deben ser considerados y respondidos en este permanente proceso de investigación y acción transformadora de la realidad local en el que estamos inmersos. Sólo de esta forma lograremos que los posibles beneficiarios se transformen en seguros participantes en la construcción de ciudades más sustentables, equitativas y democráticas.



## BIBLIOGRAFÍA

ALBAN, K. y MIÑO, F.

2000

*Agricultura urbana en el Distrito Metropolitano de Quito. Diagnóstico situacional. Estudios de caso identificados por las administraciones zonales.*

Quito, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

CEARAH PERIFERIA

2000

"Relatorio de la Consulta Urbana en Belém, Brasil".

CEPAL

2001

*Panorama social de América Latina 2000-2001.*  
Santiago de Chile, Cepal

DUBBELING, M. y SANTANDREU, A.

2001

"Diagnósticos participativos en AU: lineamientos metodológicos y conceptuales".  
Cuaderno de Trabajo 86, PGU-ALC/Hábitat, CIID, IPES y Claes, Quito.

GTIH

2000

"Consultation sur la gestion des déchets dans la région du Cap-Haïtien".

Rapport intermédiaire, période 1<sup>o</sup> de avril - 31 octobre 2000, Cap-Haïtien.

2000

"Diagnostic sur la gestion des déchets dans la région du Cap-Haïtien, consultation urbaine".

Rapport de synthèse. Atelier N<sup>o</sup> 1, 4, 5, 6 octobre 2000.

2001

"Plan d'action pour la gestion de déchets solides dans la Region du Cap Haïtien, Haïti".

Document preliminaire. Haïti, GTIH.

GUERRA, E. y BODART, P.

2002

"Sistematização das consultas urbanas no Brasil".

Quito, PGU (inédito).

PGU-ALC/Hábitat

2001

"Consultas urbanas. Hacia una gestión participativa en ciudades latinoamericanas y del Caribe".

PGU-ALC/Hábitat, Quito.

2001

"Fichas de seguimiento de CU/PA/PAP".

RUIZ, L. y UNDA, M.

2001

*Gestión participativa en América Latina a partir de la experiencia del PGL-ALC/Hábitat.*

Quito, Ciudad, PGU-ALC/Hábitat.

SANTANDREU, A.

2002

"Sistematización de 10 consultas urbanas y planes de acción en gestión ambiental urbana. lecciones aprendidas y recomendaciones para la Fase IV".

Quito, PGU-ALC/Hábitat e IPES (inédito).

UNFPA

2000

<http://www.unfpa.org/about/report/2000/esp/7cap3pg.htm>

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ y APACC

1999

"Diagnóstico sócio economico e ambiental da bacia do igarapé Mata Fome. Base para a implantação do projeto Ese rio é minha vida".

Belém, UFPa, APACC. Prefeitura de Belém, Cearah Periferia, PGU-ALC/Hábitat.

