



**FORO
IBEROAMERICANO
Y DEL CARIBE SOBRE
MEJORES PRÁCTICAS**

5 TEMAS SELECTOS DEL HÁBITAT LATINOAMERICANO

ONU  HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

FORO IBEROAMERICANO Y DEL CARIBE SOBRE MEJORES PRÁCTICAS

5 TEMAS SELECTOS DEL HÁBITAT LATINOAMERICANO



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE VIVIENDA

ONU  **HABITAT**
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

Copyright © Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos,
(ONU-HABITAT), 2010.

Todos los derechos reservados.

HS/160/10S

ISBN 978-92-1-132272-9

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT)
Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC)

Rua Rumânia nº 20, Rio de Janeiro, RJ – Brasil. CEP. 22240-140

Tel.: +55 21 3235-8550

Fax.: +55 21 3235-8566

e-mail: rolac@onuhabitat.org

www.onuhabitat.org

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Las designaciones empleadas y la presentación del material en el presente informe no implican la expresión de ninguna manera de la Secretaría de las Naciones Unidas con referencia al estatus legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o relativas a la delimitación de sus fronteras o límites, o en lo que hace a sus sistemas económicos o grado de desarrollo. Los análisis, conclusiones y recomendaciones del presente informe no necesariamente reflejan el punto de vista del Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas o de su Consejo de Administración.

El informe se elaboró con los datos oficiales proporcionados por los gobiernos que los enviaron y con información adicional obtenida de las bases de datos y los trabajos adelantados por la CEPAL, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y ONU-HABITAT, entre otros. Las ciudades y los países están invitados a actualizar los datos relevantes para ellos. Es importante tener en cuenta que los datos y la información varían de acuerdo con la definición y las fuentes consultadas. La información contenida se proporciona sin garantía de ningún tipo, ya sea expresa o implícita, incluyendo, sin limitación, las garantías de comerciabilidad y adecuación para un propósito particular. ONU-HABITAT no da ninguna garantía en cuanto a la exactitud o la exhaustividad de dicha información. Bajo ninguna circunstancia, ONU-HABITAT será responsable por cualquier pérdida, daño, responsabilidad o gasto incurrido o sufrido que se afirme sea resultado del uso de este informe, incluyendo, sin limitación, cualquier defecto, error, omisión con respecto a la misma. El uso de este informe está bajo la responsabilidad del lector. Bajo ninguna circunstancia, ONU-HABITAT y sus afiliados serán responsables por cualquier daño directo, indirecto, incidental, especial o consecuente, incluso si ONU-HABITAT ha sido advertido de la posibilidad de tales daños.

CREDITOS

Creación y diseño: Frederico Vieira.

Revisión: ONU-HABITAT, ROLAC.

Impresión: JRB de Abreu Gráfica.

PRESENTACIÓN

América Latina y el Caribe busca constantemente modelos que les permitan mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más desfavorecidas así como de mejorar las condiciones de la ciudad de forma sostenida. Los gobiernos nacionales y locales, el tercer sector, la academia y las comunidades en general llevan a cabo, en asociación entre ellos o de forma independiente, programas de desarrollo urbano sostenible que tienden a mejorar las condiciones antes mencionadas.

Hasta hoy son muchos y muy variados los programas exitosos, también conocidos como Mejores Prácticas, que provienen de muy diversos sectores de la sociedad. Todos ellos tienen como objetivo elevar la calidad de vida de las personas de las comunidades o de la ciudad por lo que vale la pena difundir estas Mejores Prácticas para compartir las experiencias y adoptar nuevas y mejores prácticas en aquellos países que aun no han encontrado soluciones convenientes a sus problemas urbanos.

En esta publicación, el Foro Iberoamericano de Mejores Prácticas presenta la tercera etapa de la serie "Aprendiendo de la Innovación", una publicación seriada que busca inspirar a practicantes y tomadores de decisiones para realizar labores similares, susceptibles de replicabilidad en otros lugares, que sean propicios además de aproximar actores que trabajan con temas semejantes.

Los Nodos Subregionales y Puntos Focales del Foro Iberoamericano de Mejores Prácticas divulgan en esta publicación parte del conocimiento que han adquirido por medio de su trabajo con Mejores Prácticas. Este libro reúne cinco estudios de caso: La Fundación Hábitat Colombia escribe sobre el Manejo y Prevención de Desechos Sólidos y Residuos Municipales en América Latina y el Caribe, comentando la situación en algunos países de América Latina y describiendo prácticas relacionadas a este asunto. El Ágora presenta Del monitoreo de la gestión pública a la participación ciudadana: dos modelos existentes en América Latina, un documento que relata y compara prácticas que promueven la participación ciudadana y una nueva relación entre Estado y sociedad. El Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A.C (CENVI) reflexiona sobre los retos enfrentados por megaciudades en Territorio, Vivienda, Infraestructura y Transporte, el caso de la ciudad de México y su Zona Metropolitana. En Rescate de la función habitacional del Centro Histórico de San Salvador y su contribución a una ciudad equitativa y sustentable del reconocimiento del derecho a la vivienda adecuada, a la ciudad, a la tierra, a la participación ciudadana, la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) describe en detalles la experiencia vivida en una transferencia de práctica. Finalmente, el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM) contribuye a esta publicación con Estudio de Caso: Organização Sócio-produtiva de Lideranças Jovens em Áreas Rurais e Estuarinas do Território do Baixo Sul da Bahia, que presenta algunas acciones desarrolladas con la población joven por el Instituto Terraguá en Bahia, Brasil.

Se destaca en la lectura el interés y la participación demostrada por quienes trabajan en ONGs, en las diferentes instancias del gobierno, en las organizaciones internacionales, el sector privado y académico que han desarrollado proyectos exitosos en América Latina y el Caribe y que se presentan a continuación.

ÍNDICE

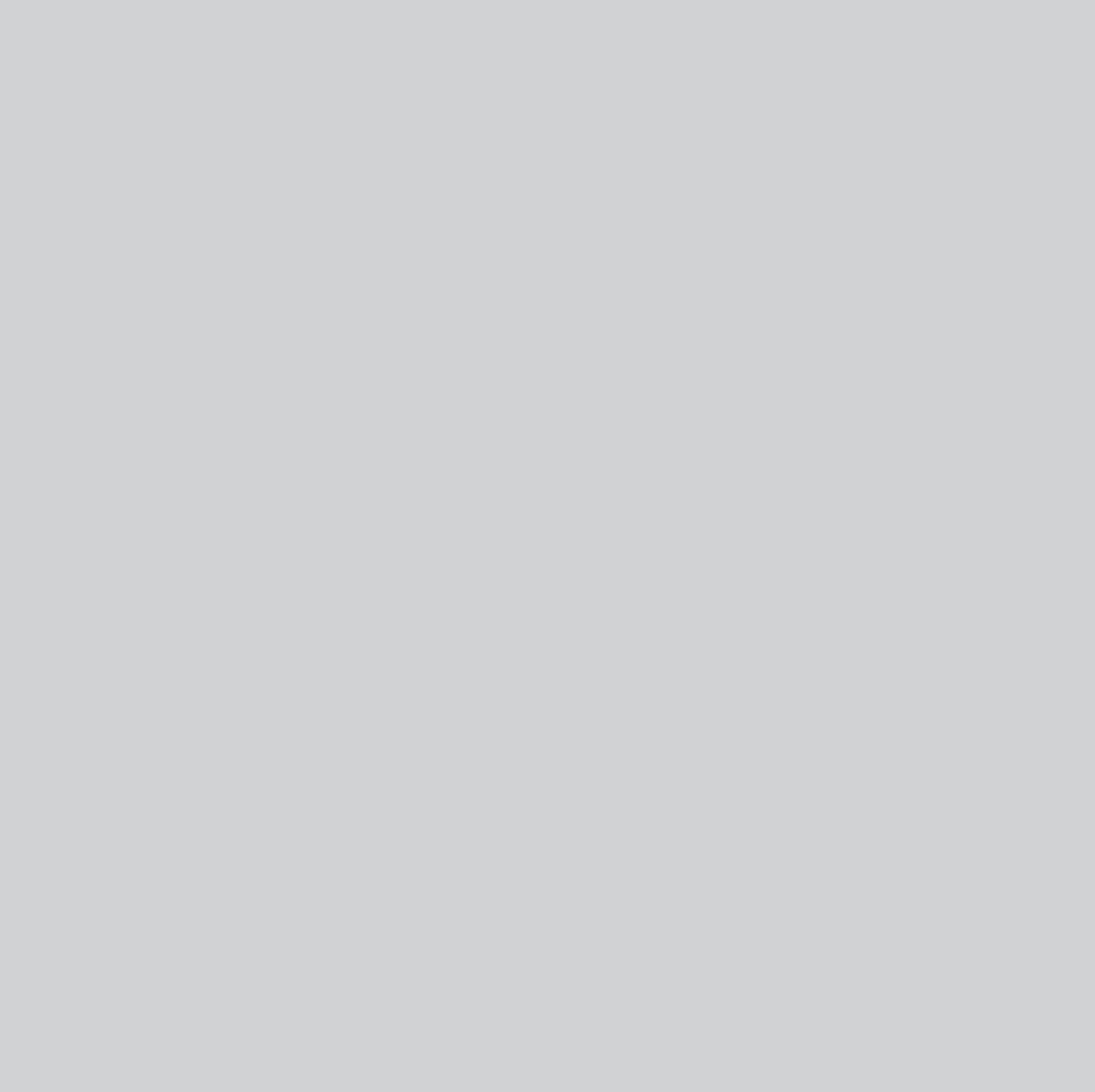
MANEJO Y PREVENCIÓN DE DESECHOS SÓLIDOS Y RESIDUOS MUNICIPALES EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE	11
INTRODUCCIÓN	12
VISIÓN DE RESPONSABILIDADES	16
TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTO.....	33
CONCLUSIONES	35
REFERENCIAS.....	36
DEL MONITOREO DE LA GESTIÓN PÚBLICA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: DOS MODELOS EXISTENTES EN AMÉRICA LATINA	39
INTRODUCCIÓN	40
ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES.....	41
FORMULACIÓN DE OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS.....	41
ESTRATEGIAS.....	42
MOVILIZACIÓN DE RECURSOS	45
PROCESO	46
RESULTADOS ALCANZADOS	47
SOSTENIBILIDAD	47
LECCIONES APRENDIDAS.....	48
TRANSFERIBILIDAD	48
REFERENCIAS.....	49
TERRITORIO, VIVIENDA, INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE, EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU ZONA METROPOLITANA	51
INTRODUCCIÓN	52
TENDENCIAS DE DESARROLLO URBANO Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO, EN EL PERÍODO 1990 – 2005.....	53
LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA DE LOS GOBIERNOS FEDERAL Y LOCAL, EN EL PERÍODO 1990 – 2005	57
POLÍTICAS DE MEJORAMIENTO URBANO EN EL DF. 2000 – 2010.....	61
POLÍTICAS DE VIALIDAD Y TRANSPORTE EN EL DF DURANTE EL PERÍODO 2000 – 2010.....	62
EL PROBLEMA DEL AGUA Y LA VULNERABILIDAD DE LA CIUDAD.....	63
CONCLUSIONES – LOS GRANDES DESAFÍOS: LA SEGREGACIÓN SOCIOESPACIAL Y LA RUPTURA DEL TEJIDO URBANO Y SOCIAL.....	64
REFERENCIAS.....	65
ANEXOS	66

**RESCATE DE LA FUNCIÓN HABITACIONAL DEL CENTRO HISTÓRICO DE
SAN SALVADOR Y SU CONTRIBUCIÓN A UNA CIUDAD EQUITATIVA Y
SUSTENTABLE DEL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA VIVIENDA
ADECUADA, A LA CIUDAD, A LA TIERRA, A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA 71**

INTRODUCCIÓN	72
LOS PROTAGONISTAS DE LA EXPERIENCIA.....	73
OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PROYECTO.....	75
REFERENCIAS.....	78

**ORGANIZAÇÃO SÓCIO-PRODUTIVA DE LIDERANÇAS JOVENS EM
ÁREAS RURAIS E ESTUARINAS DO TERRITÓRIO DO BAIXO SUL DA BAHIA 81**

INTRODUÇÃO.....	82
CARACTERIZAÇÃO	83
AMPLIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA PRÁTICA	87
METODOLOGIA DE PESQUISA	95
AValiação DA PRÁTICA	97
CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
REFERÊNCIAS.....	108



MANEJO Y PREVENCIÓN DE DESECHOS SÓLIDOS Y RESIDUOS MUNICIPALES EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE



FUNDACIÓN HÁBITAT COLOMBIA

NODO PARA LOS PAÍSES ANDINOS
DEL FORO IBEROAMERICANO Y DEL
CARIBE DE BUENAS PRÁCTICAS

INTRODUCCIÓN

“A partir de la realización en Río de Janeiro de la Cumbre Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en 1992, el tema de la sostenibilidad del Desarrollo y el análisis sobre los contenidos de la Agenda 21, se articula a todas las discusiones sobre el futuro de la región LAC, imponiendo los conceptos ambientales en el tratamiento y manejo de los asuntos del desarrollo.

Sin embargo, ante una realidad de pobreza incuestionable, la gestión ambiental y la responsabilidad que de ella se deriva en materia de preservación, conservación y manejo adecuado de los recursos materiales, parece perder importancia. Específicamente, en lo relacionado con el manejo de prevención de los residuos sólidos, la Agenda 21 dio una nueva perspectiva al situar la prioridad en la prevención, antes que en la recolección, el tratamiento o la disposición final de desechos. No obstante el interés de los países en vía de desarrollo para seguir los lineamientos de reducción de la generación de desechos y productos desechables, la implementación de las políticas públicas y su aplicación es aún muy incipiente en la región.

Esta posición regional encuentra justificación frente a realidades contundentes como la falta de vivienda, salud, educación y otras demandas de la población, que hacen necesario priorizar las inversiones públicas para cubrir necesidades básicas que permitan adquirir niveles adecuados -mínimos- de calidad de vida, antes que estilos de vida. En la región LAC esta orientación de las políticas públicas, que privilegian el tratamiento de los fenómenos de gran impacto económico, social y ambiental, es consecuente con el nivel de desarrollo de ciudades “jóvenes”, que solo ahora inician su tránsito hacia condiciones de sostenibilidad.

Vale la pena anotar que en términos de medio ambiente urbano, el debate sobre el consumo de recursos encuentra su expresión más significativa en el consumo de los recursos naturales adyacentes a las áreas urbanas, derivado de los procesos de urbanización y como resultado de una expansión desmesurada. Este fenómeno, arbitrado desde las relaciones del mercado de tierras, se presenta en la región como un proceso irreversible, que supera el potencial ambiental o productivo del recurso suelo. Paralelamente y en relación directa con esta tendencia, la ciudad genera quizás el residuo sólido, “el desecho”, de mayor impacto ambiental: las edificaciones obsoletas y abandonadas en los centros de las ciudades. Políticas, instrumentos, normativas, planes, programas, proyectos y campañas orientadas a prevenir el abandono, a reciclar, reutilizar

y revitalizar los centros de las ciudades y las edificaciones en desuso, con motivo de especial atención en la región LAC.

En América Latina falta desarrollar más la investigación y los indicadores para la prevención de residuos. Los problemas de corto y mediano plazo (cobertura del servicio de aseo, tecnologías de recolección, vida útil y construcción de rellenos sanitarios) tienen mayor prioridad para las municipalidades latinoamericanas que las de largo plazo (cambio cultural, prevención, etc.) entre otras razones, como ya se anotó, porque los recursos económicos disponibles no son los suficientes en algunos casos ni siquiera para cumplir las metas básicas de sus planes y porque a nivel político no se han dimensionado realmente las consecuencias del consumo actual.”¹

La mayoría de las ciudades latinoamericanas no recolecta la totalidad de los desechos generados, y sólo una fracción de los desechos recibe una disposición final adecuada, provocando contaminación ambiental y riesgos para la salud humana. En este trabajo se presenta un esbozo histórico del reciclaje de materiales de desecho y una breve discusión sobre el estado actual del manejo de residuos sólidos en América Latina y Caribe, y se analizan algunas experiencias exitosas recientes en Colombia, Brasil, Perú, Guatemala, México y Ecuador.

HISTORIA DEL TEMA

A lo largo de la historia, el primer problema de los residuos sólidos ha sido su eliminación, pues su presencia es más evidente que la de otro tipo de residuos y su proximidad resulta molesta. La sociedad solucionó este problema quitando los residuos de la vista, arrojándolos a las afueras de las ciudades, a los cauces de los ríos o en el mar, u ocultándolo mediante enterramiento. El crecimiento acelerado de la población en los últimos años, así como el proceso de industrialización, han aumentado la generación de residuos.

Hace 30 años, la generación de residuos por persona era de unos 200 a 500 gramos por habitante por día, mientras que hoy se estima entre 500 y 1.000 gramos por habitante por día. En los países desarrollados, esta cifra es dos a cuatro veces mayor. Pero el problema no radica solamente en la cantidad sino también en la

1. Fuente Principal: Documento elaborado por Betancur Lucelena para Red de Medio Ambiente URB-AL 2002

calidad o composición de los residuos, que pasó de ser densa y casi completamente orgánica a ser voluminosa, parcialmente no biodegradable y con porcentajes crecientes de materiales tóxicos.

La cantidad diaria de residuos sólidos urbanos generada en EL 2005 en América Latina ascendía a 375.000 toneladas. Se estima que solo 75% es recolectada y de ella solo 30% se dispone en rellenos sanitarios; predominan los botaderos a cielo abierto con quema indiscriminada de desechos y sin tratamiento de lixiviados, situados muchas veces en áreas densamente pobladas. Para recolectar y disponer esta basura, se necesita una flota de 28.000 camiones recolectores y 350.000 metros cúbicos diarios de espacio para enterrarla en forma sanitaria.²

Para el año 2015, la población urbana de América Latina será de aproximadamente 501 millones de habitantes (518 millones en 2005), lo que implica una mayor demanda de servicios, la necesidad de triplicar la actual capacidad operacional de los sistemas de manejo y creciente disponibilidad de recursos económicos, institucionales y de personal. Cada una de las 50 ciudades con más de un millón de habitantes que hay en la Región requiere flotillas de 100 a 1.500 camiones para la recolección y de 500 a 10.000 barrenderos para limpiar las calles. Los problemas logísticos, administrativos, organizacionales y financieros asociados a lo anterior solo pueden ser afrontados por organismos operadores institucionalmente fuertes y organizados. Aunque de menor cuantía, los problemas son similares en ciudades medianas y pequeñas con el agravante de estar físicamente más retiradas de los centros de desarrollo tecnológico, de decisión y de información.

El incremento del comercio ambulatorio y la ocupación informal de los espacios públicos que se agudiza en algunas grandes ciudades del continente tienden a hacer más críticos los problemas de la limpieza pública.

La segregación informal, sin ningún control sanitario, se practica en las puertas de las casas, en las calles, en los vehículos colectores, botaderos y rellenos de casi todas las ciudades. Se estima que más de 100.000 personas ejecutan este tipo de actividad; la mayoría son mujeres y niños.

Al contrario de lo que sucede con otros servicios de saneamiento básico, como el de agua potable, el manejo de los residuos sólidos siempre ha permanecido en manos de los municipios. Por esto, los procesos de descentralización y municipalización no han afectado tanto el panorama. Por otro lado, la mano de obra calificada en el aseo urbano es 10% comparada con los servicios de agua y alcantarillado, lo que se traduce en serias deficiencias en el campo técnico y gerencial.

Especialmente en los últimos cinco años, el cambio más riguroso que ha tenido el servicio de residuos

sólidos ha sido el proceso de privatización o concesión de las operaciones, como parte de un proceso más amplio que está ocurriendo en todos los países de la Región.

Los factores limitantes —tales como la explosión demográfica, la cantidad cada vez mayor de residuos que genera la sociedad, la crisis económica, que ha obligado a reducir el gasto público y a mantener tarifas bajas (las tarifas pagadas por los usuarios no cubren el 50% de los costos operacionales y el aseo urbano puede consumir de 15 a 20% del presupuesto municipal), la debilidad institucional y la falta de educación sanitaria y participación comunitaria— han conducido a esta situación de manejo escaso e inadecuado de los residuos sólidos municipales que aflige a toda la Región.

DESCRIPCIÓN DEL TEMA

Para garantizar el desarrollo sostenible, enunciado en el Programa 21, los gobiernos, el sector privado y las comunidades deben establecer políticas, programas y planes conjuntos donde los operadores de los servicios y la comunidad desempeñen un papel fundamental que conlleve al manejo racional de los residuos sólidos. Existe consenso en los países de América Latina y el Caribe (ALC) y en la comunidad técnico-financiera para proporcionar mayor apoyo al sector de residuos sólidos en la Región. Hasta la fecha, los diagnósticos realizados por algunos países y las agencias técnico-financieras de apoyo, entre ellos los análisis sectoriales efectuados por la Organización Panamericana de la Salud, OPS, revelan que el sector de residuos sólidos se caracteriza por la falta de políticas y planes nacionales, y el escaso apoyo que se ha dado a los operadores de los servicios de aseo urbano en el nivel local. Se deduce también que las ineficiencias del sector se deben a las debilidades institucionales, gerenciales y financieras de los entes operativos, generalmente municipales, lo que en las áreas urbanas se manifiesta en servicios de calidad y cobertura inferior a los de energía, abastecimiento de agua y alcantarillado.³

El acelerado crecimiento de las ciudades latinoamericanas se debe fundamentalmente a la migración campo-ciudad. La gran mayoría de los migrantes son individuos de bajos ingresos y bajo nivel educativo. Por tanto, tienden a dedicarse a ocupaciones mal remuneradas o en el sector informal de la economía. Por sus bajos ingresos se ven forzados a vivir en asentamientos "marginales", en casas que a menudo ellos mismos construyen, frecuentemente sin ninguna planeación y en predios que no les pertenecen. Estos asentamientos reciben nombres como "ranchos" en Venezuela, "pueblos jóvenes" en Perú, "favelas" en Brasil y "ciudades perdidas" en México.

2. Diagnóstico de la situación del manejo de residuos sólidos en América Latina y Caribe BVSA –CEPIS, 2007

3. Diagnóstico de La Situación del Manejo de Residuos Sólidos Municipales en América Latina y el Caribe; Publicación conjunta del Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Panamericana.

La proliferación de asentamientos de familias de bajos ingresos y la insuficiencia de recursos financieros por parte de las autoridades se traducen en vecindarios que no cuentan con servicios urbanos, como electricidad, drenaje, agua potable, o sistemas de recolección de residuos sólidos.

En términos generales, la cobertura y calidad del manejo de residuos sólidos es inferior a la provisión de otros servicios, como electricidad, agua y saneamiento. La mayoría de los países de la región carecen de políticas públicas y planes nacionales de manejo de residuos sólidos. Bajo estas circunstancias, los gobiernos municipales operan sin guías de política. El manejo de residuos sólidos a menudo consume entre el 20 y el 40 por ciento de los presupuestos municipales y es un factor importante para las finanzas locales. En la mayoría de los casos las municipalidades proporcionan el servicio de recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos generados, aunque existen ambiciosos programas de privatización de servicios en varios países. Ya se han tenido experiencias positivas con la operación de compañías privadas, como en Bogotá y Buenos Aires. Las agencias públicas encargadas del manejo de los residuos no recuperan sus costos, sufren debilidades organizativas y carecen de una administración competente.

En América Latina y el Caribe el manejo de los residuos sólidos es complejo y ha evolucionado paralelamente al crecimiento de las ciudades, y para abordar el manejo de los residuos sólidos municipales no es suficiente conocer los aspectos técnicos de la recolección, limpieza de calles y disposición final. Se requiere involucrar nuevos enfoques que incluyan el financiamiento de los servicios, la descentralización y mayor participación de las comunidades, los factores concomitantes de salud, del ambiente, de pobreza en áreas marginales urbanas y de educación y participación comunitaria. La generación y manejo de residuos sólidos urbanos orgánicos, como los residuos domésticos, están afectando en mayor o menor grado la administración de los residuos sólidos municipales; en tanto los lixiviados producidos por su inadecuado manejo, así como los gases que estos producen se han convertido en elementos nocivos para la salud humana y el ambiente, cuyo manejo tiene características más complejas.

Para América Latina y el Caribe el adecuado manejo de los servicios de recolección, transporte, tratamiento y disposición de los residuos sólidos urbanos sigue siendo un objetivo prioritario. El método más común de disposición de residuos sólidos en Latinoamérica es el basurero a cielo abierto, opción que presenta una serie de riesgos ambientales y para la salud humana, como incendios deliberados o espontáneos; olores desagradables; contaminación atmosférica; proliferación de aves, ratas, cucarachas, moscas y otros organismos potencialmente transmisores de enfermedades; formación de grandes cantidades de lixiviados tóxicos

que contaminan mantos acuíferos y aguas superficiales; producción y acumulación de metano, capaz de originar explosiones o incendios y que contribuye al calentamiento global de la atmósfera; inestabilidad del terreno por la descomposición de materia orgánica, y limitado uso futuro de los basureros.

La situación anterior tiende a deteriorarse aún más en los años venideros, debido al crecimiento poblacional, la falta de recursos y el uso de tecnologías inapropiadas. En conclusión, la situación actual del manejo de residuos sólidos en la región constituye un problema serio que tiende a empeorar en el futuro inmediato.

Existen hondas diferencias tanto en la cantidad como en las características entre los desechos de los países industrializados y los del mundo en desarrollo. Una se asocia con la tendencia a una mayor producción de desechos al aumentar el ingreso. En 1990 en Estados Unidos, por ejemplo, cada persona generó un promedio de 1.4 kilogramos diarios de desechos; en la ciudad de Nueva York la tasa de generación ascendió a 3.17 kg; en contraste, en Olopango, Filipinas, el promedio fue de 308 gramos y en Ibadán, Nigeria, de sólo 167 gramos diarios por persona. Otra marcada diferencia radica en la densidad de los desechos: en los países en desarrollo es de dos a tres veces mayor que en el mundo industrializado, donde hay un porcentaje más alto de plásticos, metales y vidrio por el consumo más elevado de productos manufacturados y alimentos envasados.

En los países en desarrollo, además, los desechos tienen una composición mayoritariamente orgánica y el porcentaje de material putrescible es hasta tres veces más alto que en los industrializados. El contenido de humedad de los desperdicios en los primeros es también hasta tres veces superior, reflejo de las diferencias en los hábitos alimenticios; en las naciones en desarrollo el consumo de frutas, vegetales frescos y alimentos sin procesar es mucho más común que en las industrializadas, donde se prefieren alimentos procesados y envasados.⁴

Las consideraciones anteriores son muy importantes para lograr un adecuado manejo de desechos sólidos, pues abundan los ejemplos de países en desarrollo en los que las tecnologías provenientes de las naciones industrializadas no están acordes con las condiciones y necesidades de los primeros. Los equipos y tecnologías que han sido inapropiados son los camiones recolectores con mecanismos de compactación, composteo en reactores, incineradores y el equipo mecánico utilizado en plantas de clasificación y recuperación de residuos. El fracaso de estas tecnologías en los países en vías de desarrollo se debe a las diferentes condiciones socioeconómicas, la existencia de un dinámico sector informal que sobrevive de la recolección de los desechos, las características físicas y topográficas de los asentamientos de familias de bajos ingresos, y la

4. Reciclaje de desechos sólidos en América Latina, Martín Medina, frontera norte, vol. 11, núm. 21, enero-junio de 2000

cantidad y composición de los desechos generados en comparación con los países industrializados.⁵

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE PRODUCCIÓN DE RESIDUOS BOGOTÁ

Tipo de residuo (factor determinante)	Tasa de crecimiento	
Residuos residenciales y de pequeños productores (población)	2000-2005	2,2%
	2006-2010	1,9%
	2011-2015	1,6%*
Residuos industriales (desarrollo económico)	2,5%	
Residuos verdes de parques y zonas verdes (población)**	1,5%	
Barrido de calles (población)**	1,5%	

* Crecimiento de la población por el DANE para los diferentes periodos. ** 75% de la tasa promedio del crecimiento de la población.

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá – PMIRS. Plan Maestro para el Manejo Integral de los Residuos Sólidos. 2008

Como ya se anotó, en América Latina se producen cuarenta millones de toneladas anuales de desechos de los cuales solamente cinco millones reciben tratamiento, es decir el 12.5% del total. Acorde a la actual tendencia de urbanización y al alto índice de crecimiento poblacional, la generación de desechos *per capita* en ciudades capitales de América Latina aumenta, entre otras razones, porque no se cuenta con políticas y programas locales claros para la prevención y minimización. Para ejemplificar lo dicho se presenta a continuación la proyección y evolución de los desechos sólidos en una capital latinoamericana: Bogotá, 2006- 2019. A continuación se presenta un cuadro con la producción de Residuos Sólidos (Ton/hab/día) en algunas ciudades capitales latinoamericanas:

GENERACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS MUNICIPALES PER CÁPITA EN ÁREAS METROPOLITANAS Y CIUDADES CON MÁS DE 2 MILLONES DE HABITANTES

Ciudad	Población habitantes	Producción RSM (t/día)	Generación per cápita (kg/hab/día)
A.M.* São Paulo, Brasil (2005)	46.900	43.100	2,15
A.M. Buenos Aires, Argentina (2005)	23.000	19.500	1,34
A.M. Río de Janeiro, Brasil (2005)	21.900	15.400	2,10
A.M. Lima, Perú (2005)	19.800	9.300	1,20
Bogotá, Colombia (2005)	12.700	14.300	1,34

5. M. Medina, Informal Recycling and Collection of Solid Wastes in Developing Countries. Issues and Opportunities, Tokyo, United Nations University of Advance Studies (Working Paper number 24), 1997

Ciudad	Población habitantes	Producción RSM (t/día)	Generación per cápita (kg/hab/día)
Santiago, Chile (2005)	7.300	9.600	1,30
Caracas, Venezuela (2005)	10.000	11.500	1,30

* A.M. = Área metropolitana.

Fuente: Base de datos Global de la OMS.

GENERACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS MUNICIPALES PER CÁPITA EN CIUDADES ENTRE 500.000 Y 2 MILLONES DE HABITANTES

Ciudad	Población habitantes / miles	Producción RSM (t/día)	Generación per cápita (kg/hab/día)
Montevideo, Uruguay (2001)	3.500	2.260	1,98
Quito, Ecuador (2001)	3.300	1.900	1,50
A.M. Asunción, Paraguay (2001)	3.200	2.050	1,84
La Paz, Bolivia (2001)	2.750	870	1,01

Fuente: Evaluación de Residuos, Programa Especial de Análisis de Salud. Situación de Salud en las Américas: Indicadores Básicos 2001, Washington, D.C., 2001.

COMPOSICIÓN DE LOS RESIDUOS MUNICIPALES (% EN PESO) EN DIVERSOS PAÍSES

País	H2O %	Cartón y papel	Metal	Vidrio	Plásticos	Otros e inertes
Brasil (2001)	20	40,0	6,0	6,0	6,0	75,0
Perú (2001)	50	25,0	4,1	3,4	6,1	42,1
Chile (2002)	50	25,8	4,2	3,5	12,1	19,2
Colombia (2002)	50	32,3	4,8	6,3	15,1	10,1
Uruguay (2001)	20	15,0	8,5	6,1	15,3	15,0
Bolivia (2001)	10	10,3	4,2	4,0	6,2	24,3
Ecuador (2001)	10	20,4	3,5	4,1	6,6	12,4
Paraguay (2001)	10	22,2	3,4	5,2	6,1	26,1
Argentina (2001)	50	37,3	5,0	10,0	10,2	2,5

Fuentes: Evaluación de Residuos, PNUD, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Instituto de Aplicación Económica Aplicada (IPEA). Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, febrero de 2003

En las fuentes consultadas dentro de esta investigación, no se identifican estudios sobre la cantidad de residuos específicamente de embalajes y envases, de residuos eléctricos y electrónicos o de coches usados. Es posible que existan datos sobre este tipo de residuos recopilados por empresas privadas u ONG, pero dada su escasa o nula divulgación, se asume que no inciden en el diseño de las políticas públicas en materia de prevención.

En cuanto a los residuos sólidos peligrosos se sabe que en 1999 la OPS llevó a cabo un estudio que arrojó los siguientes resultados para LAC: el 90% de desechos peligrosos son líquidos el 5,7% semisólidos y 4,3 % sólidos⁶.

Colombia, Paraguay, Uruguay, Perú, Brasil, Argentina y Venezuela manejan unas normas técnicas para la gestión de los residuos sólidos de establecimientos de salud y especiales. Pero en general se puede decir que en la región no hay una implementación adecuada de estas normas de manejo de desechos peligrosos y la eliminación de los mismos no se hace de una forma controlada. En general, las empresas privadas generadoras de esta clase de desechos deben responsabilizarse de su recolección o se realizan concesiones con empresas privadas para hacerlo. Sin embargo, el problema principal se genera en la disposición final de los mismos ya que no se ejercen los controles adecuados.

A nivel de residuos peligrosos domésticos se puede afirmar que el control es aún menor que con los industriales y de servicios y que la mayoría de ellos son dispuestos en los rellenos sanitarios. Sin embargo, hay algunas iniciativas para regular este tipo de desechos a nivel doméstico, especialmente en el caso del sector de las pilas. En Sao Paulo Brasil se cuenta con la Resolución CONAMA No 257, del 30 de junio de 1999 que regula los procedimientos de descarte de pilas y baterías usadas. Entre las disposiciones de esta Resolución cabe destacar el artículo 1ero donde se le indica a los usuarios de pilas y baterías (que contengan en su composición plomo, cadmio, mercurio, y sus compuestos) que una vez gastadas las entreguen a los establecimientos que las comercializan para que estos a su vez las entreguen a los fabricantes o importadores. Estos últimos deben, directamente o por medio de terceros, adoptar las medidas de reutilización, reciclaje, tratamiento o disposición final ambientalmente adecuada.⁷

La Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – ASPEC- del Perú, en su portal de internet, habla sobre los peligros que algunas pilas, que se encuentran en el mercado, pueden ocasionar a los niños. Y aconsejan a los consumidores no comprarlas.
<http://www.aspec.org.pe>

6 Informe de la OPS: "Desechos peligrosos y salud en América Latina y el Caribe". Serie Ambiental, Volumen 14. 1999.

7 Traducción al español de la Resolución CONAMA No 257, del 30 de junio de 1999. Sao Paulo, Brasil.

La empresa privada y el empleo informal (recicladores, cartoneros, chatarreros, entre otros) son los que más aportes hacen al reciclaje en las grandes ciudades latinoamericanas. En Santiago de Chile se recicla el 60% de los cartones y papeles que se producen, el 30% del vidrio y el 3% de plásticos⁸. En Bogotá se sabe que el 18.7% de los desechos son reciclados y que de estos 47% corresponden al reciclaje de papel y cartón, 22.7% al de vidrio, 22.2% al de metales y 7.9% al de plásticos y otros.⁹

Los desechos de demoliciones y escombros son reciclados en muchas de las capitales de la región. Para citar un caso, el de Bogotá, se recicla entre el 80% y 90% de los materiales de demolición. Existe un gran mercado de reutilización y reciclaje que cuenta con diversidad de depósitos ubicados en sectores deprimidos de la ciudad.¹⁰

VISIÓN DE RESPONSABILIDADES

DESAFÍOS

El acelerado proceso de urbanización, la creciente industrialización, la generación constante de nuevos y más sofisticados servicios, la inequitativa distribución que ocasiona cada vez más excluidos, el incremento constante de bienes "consumibles", sobre todo para ciertos sectores de la población, y la generación de formas que incentiven su adquisición, son algunas de las características del actual modelo de desarrollo que favorecen el aumento de la contaminación ambiental directamente relacionada con la incorrecta gestión de los residuos.

La concentración de la población en un número reducido de núcleos (urbanización) es, junto a la modernización de la sociedad y la industrialización, uno de los fenómenos sociales más característicos del siglo XX. Y siendo América Latina la región más urbanizada del mundo en desarrollo, no es difícil proyectar el enorme impacto que la generación creciente de residuos y la escasa infraestructura existente ejercen sobre el ambiente.

El desarrollo de tecnologías que derivaron en la aparición de nuevos productos sintéticos que modificaron sustancialmente su constitución, afectan el proceso de degradación rápido y eficiente que estaban a cargo de innumerable cantidad de organismos presentes en el

8 JICA - CONAMA, 1995. Estudio del Plan Maestro sobre manejo de residuos sólidos industriales en la Región Metropolitana de la República de Chile, 2001.

9 Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente. Alcaldía Mayor de Bogotá. Visión Ambiental Bogotá 2015. 2da Edición. Marzo 2001

10 Alcaldía Mayor de Bogotá – PMIRS. Plan Maestro para el Manejo Integral de los Residuos Sólidos. 2008

medio y se vuelven menos útiles para hacer “desaparecer nuestros desechos”. Así, la complejidad de las mezclas de elementos que constituyen los productos que consumimos se transforma en otro factor que dificulta su regreso al ciclo productivo, aunque actualmente esta tendencia viene cambiando.

La elevada cantidad de personas excluidas del sistema y que basan sus ingresos en la recuperación informal de lo que otros desechan, al realizar sus actividades en ausencia del estado, están expuestos a peligros que muchas veces afectan al conjunto de la población. Dentro de este sector informal es además importante el número de niños y niñas que están presentes y que encuentran en el trabajo de recuperación de residuos la única forma de sobrevivir ante una sociedad indiferente.

En los últimos años, la crisis energética, el agotamiento de los recursos naturales, el crecimiento y movilidad del movimiento ambientalista y las organizaciones de recolectores informales, han generado además un aumento en la búsqueda de soluciones alternativas para el tratamiento de los residuos sólidos urbanos. Así, la reducción, el reciclaje y la recuperación de los componentes de los residuos, hoy son parte sustancial de cualquier propuesta que se elabore sobre el tema.¹¹

La ausencia de una estrategia que haga visible y colabore en la resolución del problema en el ámbito educativo, no deberá soslayarse a la hora de definir el conjunto de causas que nos llevan a la actual situación de riesgo por una gestión inadecuada de los residuos y que afecta a la mayoría de los habitantes de los municipios de la región.

En América latina, muchos gobiernos locales no advierten el ciclo global de los residuos (generación, recolección, transportes, tratamiento y disposición final) y solo se limitan a retirar las bolsas de los domicilios y a trasladarlas a un predio, sin preocuparse demasiado del tratamiento. Por lo general los abandonan a cielo abierto, en un predio lo más alejado posible de las zonas urbanas, donde la quema y acción de los factores naturales colaboran con la degradación de los residuos.

Actualmente, para plantear una alternativa y como consecuencia de la ausencia de una estrategia sólida a nivel del estado nacional y los provinciales para solucionarla, un grupo de municipios, organizaciones civiles, e incluso empresas, han renovado su decisión de trabajar en este tema, y vienen encontrando formas viables de realizar la valorización de sus residuos en términos de recolección diferenciada y posterior tratamiento.

El desafío que nos planteamos ahora es transformar la presente evaluación en un hito que nos permita plantear soluciones viables y sostenibles al problema de los

residuos urbanos, basadas en políticas que promuevan la participación ciudadana. Si bien las limitaciones financieras de los municipios (en particular, en lo referente a su capacidad para recaudar tasas que cubran la totalidad de los costos) explican en buena medida el avance parcial (en términos de fases, y de cobertura, por ejemplo) que se ha logrado en materia de gestión integral de residuos municipales, la lección general es que el inicio y el avance inicial en los programas pueden implicar considerables mejoras sin traer aparejados grandes requerimientos financieros. Existe una gran variedad de enfoques y costos en la gestión de residuos, lo cual representa un gran margen para el aprendizaje social y para la mejora en la eficiencia a partir del intercambio de experiencias.

El desafío pendiente de mejorar la gestión de residuos en la fase de disposición final puede ser enfrentado con enfoques innovadores (por ejemplo, a través de la reasignación de recursos presupuestarios, la asociación entre municipios para lograr una escala adecuada, mecanismos de ayuda provincial o nacional, etc.). Lo fundamental es extender las acciones de educación y sensibilización ambiental en todos los niveles. Hay que implementar programas educativos en escuelas, colegios, universidades y municipios, pues el niño que hoy no es consciente de las consecuencias de botar un papel al suelo, será quien mañana contamine las calles y los ríos.

ACTIVIDADES ACTUALES EN LA REGIÓN

Debido a la cantidad de desechos producidos que no son recolectados y a su inadecuada disposición, las ciudades de la región han concentrado sus esfuerzos en dos estrategias. Primero, se han esforzado en ampliar la cobertura de recolección y, segundo, en construir rellenos sanitarios que sustituyan a los basureros a cielo abierto, que son hoy todavía la forma predominante de disposición final de los desechos en la región. La mayoría de las ciudades latinoamericanas carece de políticas y programas oficiales que promuevan el reciclaje de desechos sólidos.

Respecto al aprovechamiento de residuos, hay experiencias exitosas y desafortunadas. Entre las últimas están las grandes plantas de reciclaje con separación de materiales y producción de compost, instaladas en algunos países de la región con altos costos de inversión y operación, pero escasa demanda de sus productos. Son exitosas muchas en pequeña y mediana escala, que usan tecnologías apropiadas y separación de residuos en la fuente de generación.

En numerosas ciudades se realiza recolección selectiva de la basura y luego se separan los desechos de papel, cartón, plástico, vidrio y metal, para venderlos a las industrias. Además de la ventaja económica de este procedimiento, la población participante se siente orgullosa de ser parte de un programa que mejora

11 La problemática de los residuos urbanos, Biblioteca Virtual de Salud y Educación Ambiental, Organización panamericana de la salud, 2000.

su calidad de vida. Otra buena experiencia es la de la "bolsa sana"¹², que evita el consumo innecesario de las de plástico o papel en la venta del pan. Se reparten bolsas de tela a la población y se hace un convenio con las panaderías para que quienes las lleven reciban un pan adicional.

Deben destacarse las microempresas o cooperativas de recolección de residuos sólidos, que surgieron para atender demanda insatisfecha. Su éxito se debe a la diversificación de servicios (reciclaje, relleno sanitario, jardinería, fumigación), a que han logrado consolidar su clientela y al desarrollo de un espacio digno y estimulante para los trabajadores. Esto último es clave para la sostenibilidad de esas empresas, creadas mayoritariamente con trabajadores informales de botaderos o centros de acopio de residuos sólidos.

Una expresión de la participación ciudadana y la sensibilidad hacia el ambiente es el pago por el servicio de recolección y limpieza, que lamentablemente es aún débil en los países de la región, y en algunos casos, inexistente. No todos tenemos la cultura de pago por el servicio y muchos asumen que el problema es sólo responsabilidad de las municipalidades, por lo que el índice de morosidad es muy alto. A diferencia de la luz o el agua, servicios que se suspenden si el usuario no paga, la limpieza pública es un servicio difícil de cortar. Hay que buscar alternativas de cobranza, como la inserción en recibos de otros servicios públicos.

Por otra parte, en 23 países de América Latina, incluidos Belice, Guyana y Jamaica, la operación, administración y financiamiento están bajo el régimen municipal, pero las funciones normativas, de planificación, supervisión y de evaluación están a cargo de los ministerios del medio ambiente, de salud, de planificación, de desarrollo, etc. Las municipalidades, que son entes autónomos, obviamente están capacitadas para hacer concesiones y contratar, total o parcialmente, el manejo de los residuos sólidos en sus jurisdicciones.

En Argentina, Brasil, México y Venezuela, cuyos gobiernos son federales a nivel de estado o provincia, existen también instituciones del gobierno que tienen, en mayor o menor grado, funciones normativas, de planificación, de asesoría, supervisión y control del manejo de los residuos sólidos.¹³

Cuando los niveles provinciales o estatales no tienen esta capacidad, generalmente el Gobierno Central interviene en estas funciones.

En cuanto a los residuos peligrosos, los niveles nacionales (federales, estatales o provinciales) se han reservado la propuesta y emisión de normas para su sanción legislativa y el ejercer el control y registro de estos residuos. Además de estas instituciones de

gobierno, las siguientes entidades formales e informales han estado y están vinculadas al manejo de los residuos sólidos en los países de la Región:

- **Sector privado:** constituido por empresas o individuos que actúan como contratistas o concesionarios de las operaciones de los servicios de aseo urbano en forma total o parcial, o por firmas consultoras dedicadas a la preparación de proyectos de ingeniería, asesoría técnica y gerencial, estudios de factibilidad, y estudios de impacto ambiental. En varios países de la Región existe capacidad empresarial nacional y en otros se está desarrollando. Es frecuente la formación de consorcios entre empresas nacionales y extranjeras del sector de residuos sólidos que tienen capacidad suficiente para responder a la demanda que se presente en este campo. Sin embargo, no existe un directorio regional ni nacional sobre estas capacidades del sector privado, con excepción del Brasil donde funciona la Asociación Brasileña de Empresas de Limpieza Pública, ABRELP.
- **Organismos internacionales y bilaterales:** el BID, BIRF, OPS/OMS, PNUD, PNUMA, CEPAL, GTZ, JICA, USAID y AECI, son los principales organismos involucrados en proyectos de inversión, asistencia técnica, desarrollo institucional, capacitación y evaluación del impacto ambiental relacionados a los residuos sólidos municipales y en menor grado a los residuos peligrosos.
- **Organismos no gubernamentales:** comprende a las entidades nacionales y extranjeras que se dedican a proyectos sociales y ambientales relacionados a los residuos sólidos, y particularmente, a los segregadores, al reciclaje y a las microempresas.
- **Otros organismos formales:** constituidos por universidades e institutos de formación y capacitación de los recursos humanos del sector. Incluye a las asociaciones de ingenieros sanitarios y ambientales, las asociaciones de empresas de aseo, las asociaciones de recicladores, y otros organismos formales como son las microempresas para el manejo de residuos. Todos ellos están actuando en los países y su actividad es creciente, tal como lo demuestran las asociaciones de empresas de aseo de Colombia y Bolivia. Cabe resaltar el papel que desempeñan la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental, Situación actual AIDIS, a través de su División de Residuos Sólidos, DIRSA, en el campo de la promoción/mobilización de recursos.
- **Otras organizaciones informales:** gremios, asociaciones y cooperativas de segregadores, recolectores, comercializadores del material reciclable, y recicladores, de carácter informal pero que constituyen tanto por su número como por sus implicancias sociales, elementos importantes que deben ser tomados en cuenta en cualquier plan para la gestión de los residuos sólidos municipales.

En el cuadro anterior se muestra una variedad de entidades vinculadas al sector en cuatro países latinoamericanos: Colombia, Guatemala, México y Uruguay:

12 Premio Internacional de Dubai 2006, Proyecto Manejo Sostenible de los Residuos Sólidos en la Ciudad de Carhuaz, Perú

13 Elementos de síntesis sobre la descentralización en América latina, Ministerio de Asuntos Internacionales del gobierno de Francia, 2003.

INSTITUCIONES	COLOMBIA	GUATEMALA	MÉXICO	URUGUAY
ORGANISMOS NACIONALES	Departamento Nacional de Planeación Ministerio del Medio Ambiente MINAMBIENTE Ministerio de Salud Ministerio de Desarrollo Económico Comisión de Regulación de Saneamiento Básico Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios Financiera de Desarrollo Territorial, FINDETER	Secretaría General de Planificación Económica, SEGEPLAN Ministerio de Salud Pública Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA Instituto de Fomento Municipal, INFOM	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, SEMARNAP Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SECOFI Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, PROFEPA Secretaría de Hacienda y Comercio, SHCP Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, BANOBRAS	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, MVOTMA Ministerio de Salud Pública Ministerio de Transporte y Obras Públicas Oficina de Planeamiento y Presupuesto, OPP
ORGANISMOS DE LOS ESTADOS O PROVINCIAS	Organismos departamentales autónomos y Corporaciones para el desarrollo sostenible		Gobernaciones de los estados	
MUNICIPIOS	4 empresas municipales de aseo en ciudades de más de un millón de habitantes (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla) Más de 500 municipios que superan los 10.000 habitantes	Departamento Metropolitano de Limpieza Pública (OMLP) 211 municipios con más de 10.000 habitantes	Departamento del Distrito Federal 3 ciudades con más de un millón de habitantes (Guadalajara, Monterrey y Puebla) Ciudades con más de 10.000 habitantes	Montevideo con más de un millón de habitantes ciudades con 50.000 a 100.000 habitantes ciudades con 5.000 a 50.000 habitantes
SECTOR PRIVADO	Varias empresas con contratos y concesiones Cooperativas de reciclaje Gremios empresariales	Microempresas de recolección	Algunos contratos y concesiones para rellenos y tratamiento	Algunas empresas con contratos de recolección y barrido
ORGANISMOS INTERNACIONALES	BID, BIRF, OPS, PNUMA, PNUD, GTZ	BID, BIRF, OPS, AID, PNUD, AECI, CARE, JICA, GTZ	BID, BIRF, OPS, PNUMA, PNUD, JICA, GTZ	BID, BIRF, OPS, PNUD, PNUMA, OEA, GTZ
ONG	ONG involucradas en el reciclaje	ONG apoyan aspectos sociales	ONG que intervienen en el reciclaje	80 ONG en el área ambiental
OTRAS	Asociación Colombiana de Entidades Administradoras de Aseo Urbano, ASEAS Asociación Nacional de Recicladores, ANR CONADESCO Universidades	Consejo Nacional de Manejo de Desechos Sólidos, Universidades	Asociación Mexicana para el control de los residuos sólidos y peligrosos, AMCRESPAC Sociedad Mexicana de Ingeniería Sanitaria, SMISAAC Universidades	Universidades

Fuente: OPS. *Análisis sectorial de residuos sólidos en Uruguay*. 1996. PIAS. Serie Análisis Sectorial No 7.
OPS. *Análisis sectorial de residuos sólidos en Colombia*. 1966. PIAS. Serie Análisis Sectorial No 8.
OPS. *Análisis sectorial de residuos sólidos en Guatemala*. 1995. PIAS. Serie Análisis Sectorial No 6.
OPS. *Análisis sectorial de residuos sólidos en México*. 1996. PIAS. Serie Análisis Sectorial No 10.2

Este marco institucional funciona con limitaciones y restricciones en la mayoría de los países de América Latina debido a diversos factores, entre los que se debe mencionar:

- Falta de definición real o aparente de los ámbitos de competencia de los diferentes organismos.
- Duplicación de esfuerzos y funciones.
- Carencia de un sistema de información y escaso o ningún intercambio de datos.
- Falta de identificación de los componentes y la cabeza del sector para constituir un verdadero sector de residuos sólidos.
- Limitada capacidad institucional de gran parte de las entidades ejecutoras y normativas para asumir sus funciones y responsabilidades.
- Aparente falta de voluntad política en los niveles de toma de decisiones y establecimiento de prioridades. El interés termina, en muchos casos, después de las elecciones.

Actualmente, 72% de las ciudades tienen empresas municipales de aseo (EMA) con la intención de darle mayor agilidad y autonomía operativa y administrativa a la prestación de servicios. Aunque las actividades administrativas, de formulación de políticas y de planeación siguen siendo responsabilidad del municipio o de su empresa, en lo operativo se observa una acelerada tendencia a otorgar contratos a empresas privadas. Esta característica se observa en el 67% de las ciudades estudiadas y tiende a aumentar. Según informes sobre São Paulo, Bogotá, Caracas,

Santiago de Chile y Buenos Aires, el rendimiento del personal se incrementa notablemente cuando se privatizan los servicios, sin embargo, las zonas que sigue atendiendo el servicio municipal son aquellas donde generalmente existen mayores restricciones. Se advierte una franca orientación hacia la privatización y no a la conformación de empresas municipales de aseo. Un ejemplo es el de Lima, en donde la empresa municipal de aseo (ESMLL) creada en 1983, fue disuelta en 1996, contratándose el servicio a una empresa privada que opera la recolección en parte de la ciudad, la estación de transferencia y dos rellenos¹⁴.

Otra tendencia que se ha observado es la formación de empresas metropolitanas en las grandes ciudades donde hay varios municipios o entidades político-administrativas geográficamente conurbados. En general, la empresa que se forma atiende los aspectos de disposición final y transferencia y deja la recolección en manos de los municipios. La administración de la empresa recae en un directorio formado por los alcaldes o sus representantes, quienes designan una persona para gerenciar.

Las tendencias anteriores son características de las grandes ciudades. En las ciudades medianas y pequeñas prevalece la administración municipal directa de los servicios y es justamente en este tipo de ciudades donde se identifica uno de los problemas críticos de gerencia, operación y administración. En estos casos, la práctica usual y reciente es que la municipalidad contrate parte de los servicios a pequeños contratistas y microempresas.

En la región la situación que se visualiza actualmente para el manejo de los residuos sólidos es la siguiente¹⁵:

POBLACIÓN DE LA REGIÓN

Población	Porcentaje Ubicación	Año
209 millones	61% Urbano	1960
518 millones	78% Urbano	2001
627 millones	80% Urbano	2015

¹⁴ Residuos Sólidos Municipales, 6200 Limpieza urbana, Biblioteca Urbana Desarrollo Sostenible y Ambiental, 2004.

¹⁵ Reunión Hemisférica de los Ministros de Salud y Medio Ambiente de las Américas, HEMA Mar del Plata, Argentina, 16 de junio de 2005.

GENERACIÓN DE RESIDUOS

- Alrededor de 360 mil toneladas diarias
- Promedio 0,91 kg/día/persona – fluctúa 0,24 kg/día/persona países más pobres a 2,40 kg/día/persona países con alto turismo

COBERTURA RECOLECCIÓN

Varía de 17 a 100% con un promedio regional de 81% de los residuos se recolectan:

- 80-85% en ciudades grandes.
- 50-70% en ciudades medianas y pequeñas

COBERTURA DISPOSICIÓN

23% de los residuos tiene disposición sanitaria y ambientalmente adecuada, el resto va a vertederos controlados o se dispone indiscriminadamente en el entorno

- Reciclaje formal: alrededor 3% de los materiales se recupera de la basura
- Reciclaje informal: ampliamente difundido en América Latina. Se desconoce su magnitud
- Sobre 200 mil familias, incluyendo niños y ancianos, se dedican a la segregación informal en los sitios de disposición final en condiciones riesgosas y precarias inaceptables
- Personal operativo de los servicios y los segregadores son las poblaciones que enfrentan los mayores riesgos

APROVECHAMIENTO DE ENERGÍA

RELLENOS: RECUPERACIÓN DE BIOGÁS

- Chile: Santiago y Valparaíso Sistema de distribución - ciudad
- Brasil: São Paulo y Salvador Generación de energía eléctrica
- México: Monterrey Generación de energía eléctrica
- Uruguay: Maldonado Implementación

*Los anteriores datos son extraídos de la Evaluación Regional de los Residuos Sólidos en América Latina y el Caribe, Reunión Hemisférica de los Ministros de Salud y Medio Ambiente de las Américas, HEMA, Mar del Plata, Argentina, 16 de junio de 2005.

SITUACIÓN EN ALGUNOS PAÍSES

A continuación se presenta la situación en materia de residuos sólidos en algunos países de latinoamericana situación, es de anotar que los datos citados a continuación fueron extractados del sitio web de la Organización Panamericana de la Salud <http://new.paho.org>.

Argentina es un país con sistema federativo y tiene una gran independencia política de las Provincias con respecto al Gobierno Nacional. Su extensión territorial es de casi 2,8 millones de Km², sin tomar en cuenta poco más de 1,2 millones de territorio antártico. En el

2002, se registra unos 327,9 millones de habitantes, distribuidos en 23 provincias, unos 2 170 municipios y una Capital Federal. En las áreas metropolitanas de Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Mendoza, Tucumán y Mar de Plata vive casi el 50% de la población del país. El 10% de la población vive en las áreas rurales, o sea que el 90% de los habitantes son urbanos.

El IDH es de 0,849 y éste a su vez comprende 4 indicadores, que son la esperanza de vida, el analfabetismo, la asistencia a la educación y el PBI por persona. En el 2000 la esperanza de vida fue de 73,1 años (con 69,7 para los hombres y el 76,8 para las mujeres).

En el ámbito municipal, las provincias tienen libertad para organizar y legislar sobre sus municipalidades y estas son responsables del manejo de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU), incluyendo la limpieza, recolección, tratamiento y disposición final. Asimismo en el ámbito provincial se tienen organismos ambientales (Secretarías, Subsecretarías, Consejos, etc), todos ellos tienen entre sus funciones el control ambiental del manejo de residuos. En el ámbito nacional, hay instituciones de gobierno que tienen que ver con el ambiente y los RSU, como son la Comisión de Medio Ambiente del Poder Legislativo y el organismo, Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA), La Secretaría nacional del Ambiente y Desarrollo Sustentables (SENADES): Proyecto de Gestión Ambiental BIRF/PNUD; La Dirección de Calidad Ambiental, Instituto Federal de Asuntos Municipales y Dirección de prevención y Promoción del Ministerio de Salud.

La generación per cápita para ciudades grandes es de 1,20Kg/hab/día, para ciudades medianas es de 0,90 Kg/hab/día y para ciudades pequeñas es de 0,5 a 0,6 Kg/hab/día. Argentina tiene poco barrido mecánico comparada con otros países. La frecuencia es de 6/7 en casi todos los lados y tiende a ser 3/7 en las pequeñas ciudades donde también se usan más camiones no convencionales. El rendimiento del barrido varía de 5 a 15 mil habitantes por camión siendo aparentemente más eficientes las ciudades grandes. Hay 3 estaciones de transferencia en Buenos

Aires (para 4 500 t/día) y otra de tamaño pequeño en Carlos Paz para unos 30 t/día. Respecto a la existencia de rellenos sanitarios, éstos son sistemas efectivos de disposición final en Buenos Aires, Córdoba y Rosario. Por otra parte sobre el tratamiento Reciclaje - Compost, se estima que de un 5 -15% de los municipios pequeños, tienen plantas de reciclaje.

Los costos para transferencia y disposición final en grandes ciudades como Buenos Aires es de \$26 de transferencia y \$11 por relleno, y de \$50 por Km para barrido y \$43 por tonelada para recolección. Mientras que en ciudades medianas se tienen \$50 por Km para barrido. Y en ciudades pequeñas se tiene un municipio con servicio contratado que establece \$11,90 por Km para barrido y \$26,3 por tonelada de recolección.

Finalmente, Argentina indica entre sus fortalezas, la iniciativa de algunas ciudades como Córdoba, Entre Ríos y Mendoza para tener sus propias políticas y planes; así como contar con un núcleo especializado de especialistas en materia de residuos sólidos, etc. Señala como una principal debilidad que el sector de residuos sólidos no está reconocido como tal.

Brasil, el país más grande de América del Sur con una superficie total de 8.547.403km². Tiene una población estimada de 170 millones de habitantes con un 81% de población urbana (2000). Su capital, Brasilia, tiene una población de 2.043.169 habitantes (2000). Su IDH es 0,769. Uno de sus indicadores relevantes en salud es el índice de mortalidad infantil, de 29,6 por cada mil nacidos vivos (2000). Es un país de contrastes, se caracteriza por tener un gran desarrollo tecnológico como también existe miseria absoluta.

Los servicios de limpieza pública son de responsabilidad de los Municipios. Estos se fortalecen con la participación de entidades nacionales, como son: el Ministerio de Ciudades (M Ciudades), el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y la Fundación Nacional de Salud Ambiental (FUNASA), órganos que promueven la aplicación de los recursos en el mejoramiento de infraestructuras y capacidad operacional de los municipios en relación al manejo de los residuos sólidos. Se suman a estos órganos otros de nivel Federal como son el CONAMA (Consejo Nacional de Medio Ambiente) y ANVISA (Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria), ambos con injerencia normativa.

Se tiene una recolección diaria de 149.094 toneladas de residuos sólidos, de las cuales 115.025 t o 77,1% son residuos domésticos y comerciales y 34.069 t (22,9%) corresponden a los residuos públicos. La recolección per-cápita promedio nacional diaria es de 0,88 kg/hab/día de residuos domiciliarios y 0,20 kg/hab/día de residuos públicos. La frecuencia de recolección es variable destacándose que en un 61% de los distritos la recolección es diaria.

De los 5.507 municipios existentes, el 99% posee recolección convencional, un 97% cuenta con barrido de vías públicas (3,6% mecánico y manual y el 96,4% manual) y el 8% tiene programa de recolección selectiva. Cabe destacar que de estos municipios el 1,6% utiliza estación de transferencia. Respecto al destino final, se tienen identificados los siguientes: Botadero (59%), Área inundada (0,55%), Relleno controlado (16,78%), Relleno sanitario (12,58%), Relleno de residuos especiales (2,61%), Compost (3,86%), Planta de reciclaje (2,81%) y Planta de incineración (1,81%).

Sobre el costo del servicio, se considera que no hay un precio justo. Hay municipios que no cobran y otros que cobran a través del impuesto predial y territorial o con tasas específicas, tarifas especiales, etc. El presupuesto asignado para la limpieza urbana es inferior para cubrir las necesidades respectivas. Se destaca que

un 79% de los municipios asigna hasta un 5% de su presupuesto municipal.

Se destaca como fortalezas, la existencia de municipios grandes con buen nivel institucional y disponibilidad de recursos y el aumento de conciencia ecológica popular. Entre las debilidades está la inexistencia de una estructura institucional a nivel Federal.

Como perspectiva futura, cabe destacar un requerimiento financiero estimado en R\$ 5.633.388.458 para los próximos diez años (Cinco billones, seiscientos treinta y tres mil y cuatrocientos cincuenta y ocho Reales) y se tiene como acción prioritaria para su desarrollo, la inserción socioeconómica de los "catadores" (recolectores informales), que contribuya en la sostenibilidad de los procesos propios a la gestión integral de los residuos sólidos.

En **Colombia** el servicio de aseo forma parte de los servicios públicos domiciliarios que se ejecutan a nivel municipal; el mismo, está inmerso en la estructura institucional del sector de agua potable y saneamiento básico. Algunas de las entidades a nivel nacional que de una u otra forma intervienen son: Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Hacienda, Desarrollo Económico, Ambiente y Salud, así como las instituciones adscritas a los mismos.

La generación total de residuos sólidos en el País, se estima en 22.808 toneladas por día; la generación per cápita a nivel nacional se estima en 0,66 kg por habitante-día. La cobertura de recolección alcanza una media nacional del 95% y la frecuencia de recolección tiene un promedio nacional de 2,7 veces por semana; el barrido y limpieza pública se realiza con un promedio nacional de 3,7 veces por semana. Y la disposición de los residuos sólidos en rellenos sanitarios alcanza un promedio nacional del 51,25%.

En la Superintendencia de Servicios Públicos se tiene un Registro Nacional de prestadores de servicios públicos con un total de 531 entidades; se tiene que el 34% son empresas industriales y comerciales del estado; 23% son sociedades, 37% presta el servicio directamente el municipio y 5,6% organizaciones autorizadas.

El costo unitario promedio nacional para el servicio de aseo municipal es de US\$/t 25,40 y el costo unitario promedio para el servicio privado es de US\$/t 26,56.

Se indica como fortalezas, que el manejo de los residuos sólidos presenta un desarrollo empresarial significativo a partir de la ley 142 de 1994; y que se ha desarrollado una cultura de pago por parte de los diferentes usuarios del servicio; entre otras. Como debilidad se destaca principalmente el rechazo social creciente y generalizado, respecto a la ubicación y operación de los rellenos sanitarios, entre otros.

Entre algunas perspectivas futuras, se indica el desarrollo de un nuevo marco regulatorio para el Servicio de Aseo, de tal manera que se incentive la eficiencia en las empresas y que ésta se traduzca en una disminución de costos y tarifas para los usuarios.

En **Panamá** los servicios de recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos son responsabilidad del municipio. Particularmente estos servicios han sido dados en concesión a empresas privadas en San Miguelito, Colón, La Chorrera, entre otros. Cabe destacar que el Gobierno Central tiene injerencia en la Planificación del sector, regulación, normatividad, financiación, capacitación y asesoría técnica.

Se tiene identificado el indicador de generación per cápita (kg/hab/día) en núcleos poblacionales grandes (G), medianos (M) y pequeños (P) para algunas ciudades. Así para la ciudad de Panamá (G) se tiene una generación per cápita de 0,65 para residuos domiciliarios, y 0,94 para residuos

municipales. En la ciudad de Arraiján (M) se tiene una generación per cápita (kg/hab/día) de 0,58 para residuos domiciliarios y de 0,66 para residuos municipales. En la ciudad de San Carlos (P) se tiene una generación per cápita de 0,44 para residuos domiciliarios y residuos municipales.

Respecto a la cobertura de recolección de residuos sólidos se ha alcanzado en núcleos poblacionales grandes, un 90% en barrido (Panamá, San Miguelito) y hasta un 95% en recolección (San Miguelito); En núcleos poblacionales medianos se desconoce la cobertura de barrido y en recolección se alcanzó un 0,66% (Colón). En núcleos poblacionales pequeños tampoco se conoce la cobertura de barrido y se ha alcanzado hasta un 0,30% en recolección (San Carlos). Por otro lado la frecuencia de recolección es menor mientras menor es el núcleo poblacional. Así, en Panamá (G) es de 7 veces a la semana, de 6 veces a la semana en La Chorrera (M), de 1 vez a la semana en Arraiján (M), y de 1 vez a la semana en Capira (P) y en San Carlos (P).

El mayor costo por tonelada de recolección se refleja en el distrito de Arraiján igual a 66,42 \$/T; y el menor de los costos se registra en el distrito de San Carlos, donde es de 23,74 \$/T. La facturación de estos servicios se realiza por medio de tasas de aseo diferenciadas; sin embargo en los distritos de La Chorrera y Capira se paga una tasa de aseo fija. En algunas ciudades la facturación se realiza en el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN). El municipio asigna un presupuesto anual que en el caso de Panamá es de 18.210.993 \$/T y de 4.500.000 \$/T en el caso de San Miguelito.

La principal fortaleza se refiere a la voluntad de planificación del sector a nivel nacional y entre algunas limitaciones se destacan la falta de un instrumento normativo general y de políticas explícitas para el manejo de los residuos sólidos.

En Perú, el órgano rector en asuntos ambientales y promotor de la gestión de los residuos sólidos es el Consejo Nacional del Ambiente – CONAM, mediante el Marco Estructural de Gestión Ambiental – MEGA. Se suma la Dirección General de Salud Ambiental - DIGESA como máxima autoridad sanitaria que regula aspectos sanitarios sobre el manejo de residuos sólidos y de manera específica tiene competencia directa en la gestión y manejo de los residuos de establecimientos de salud. También los Ministerios, Organismos reguladores y de fiscalización son responsables de la gestión de los residuos sólidos de los sectores a los que representan. Las Municipalidades Provinciales y Distritales son autoridades competentes en la gestión de los servicios de manejo de los residuos sólidos municipales.

Para el año 2001 se generaba como residuo domiciliario urbano, un promedio de 0,529Kg/per/día. El total de residuos de origen municipal sin incluir residuos de construcción, alcanza para el país un promedio de 0,711Kg/per/día, lo que significa una generación de 12 986,23 toneladas diarias de residuos sólidos del ámbito municipal urbano a nivel nacional. La cobertura de recolección de residuos sólidos municipales alcanza al 73,7%. Sólo el 65,7% de residuos generados a nivel municipal, reciben alguna forma de disposición final, es decir 8 531,95 toneladas diarias, de las cuales el 30%,

2 559,58 se disponen en rellenos sanitarios mientras que el otro 70%, 5 972,37 se disponen en botaderos con un control precario. Sobre las tarifas del servicio, estas son muy dispares. Así, en un mismo distrito una tarifa mensual puede ser de \$1 por casa habitación, \$1,8 para comercio, \$3,0 para instituciones públicas y \$132 para usuarios principales (principalmente comerciales).

Se destaca como fortaleza la existencia de la Décima Novena política de Estado, el cual promueve el ordenamiento urbano, el manejo integrado de residuos urbanos e industriales que estimula la reducción, re-uso y reciclaje. Entre debilidades, se ha indicado el déficit en recursos

humanos e inversiones, baja recaudación, falta de tecnologías apropiadas y educación sanitaria deficiente.

Guatemala, se encuentra localizada en el norte del Istmo Centroamericano con una extensión territorial de 108 889 kilómetros cuadrados, dividida en 8 regiones, 22 departamentos y 331 municipios, con una población actual (24 de Noviembre al 7 de Diciembre del 2002) de 11 237,196 personas y 2 578,265 viviendas.

Cabe destacar que 9 de cada 10 habitantes de la región metropolitana (Departamento de Guatemala) están por encima de la línea de pobreza, en tanto que en las regiones de noroccidente (Huehuetenango y Quiché) y Norte (Los Verapaces) dos de cada diez personas pueden considerarse pobres. A nivel rural 4 de

cada 10 viven en extrema pobreza y a nivel urbano 3 de cada 10 habitantes, se hallan en pobreza extrema.

Las municipalidades tienen la responsabilidad de operar los servicios de manejo de los residuos sólidos. Para ello cuenta con una Unidad Técnica Municipal, que tiene regularmente a su cargo la planificación, organización, ejecución y supervisión del Aseo Municipal. El sector privado tiene una labor reconocida en municipalidades menores de 15000 habitantes por su desarrollo de actividades de recolección y transporte. En este ámbito la municipalidad asume administrativamente la actividad de recolección y transporte en los mercados, calles y plazas públicas. Por otro lado se tiene al CONADESCO (Consejo Nacional de Desechos Sólidos), como órgano rector y promotor del sector y de articulación institucional coordinada por el Representante del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

En la metrópoli de Guatemala se genera un promedio de 0,542K/hab/día que viene a dar un total de 1 195,60.84Kg/día igual a 1 195,68 t/día. El servicio de recolección y transporte dado por el sector privado, tiene un déficit de cobertura de 35%, el mismo que es arrojado en botaderos clandestinos o son quemados. Finalmente sólo el 65% llega a los 2 basureros autorizados (uno entre las zonas 3 y 7 y el otro en el kilómetro 22,5 carretera a Amatitlán). La cobertura del servicio municipal no supera el 75% de la demanda total. Además la frecuencia del servicio es esporádica en algunas áreas, según la importancia que el municipio atribuya al área. En la actualidad, la Municipalidad de Guatemala tiene a su cargo el gigantesco basurero a cielo abierto entre las zonas 3 y 7 de la ciudad, que es además el centroide poblacional de la metrópoli y se encuentra ubicado entre los límites de las dos cuencas existentes en el País (Cuenca Norte y Cuenca Sur). Otro lugar autorizado es el vertedero controlado del kilómetro 22,5 carretera interamericana (hacia Amatitlán) que es administrado por la Autoridad para el manejo de la Cuenca del Lago de Amatitlán. Por otro lado, cabe destacar que el financiamiento de la operación de los servicios de manejo de los residuos sólidos en un 90% provienen del Municipio.

Algunas fortalezas indicadas, son: creación y legalización del sector de residuos sólidos por medio del CONADESCO, la participación de las comunidades exigiendo mejoras; entre otras. Como debilidades se destacan: falta de una política del sector, ausencia de recursos financieros, cobertura de recolección reducida, altos niveles de quema de residuos, etc.

México al igual que muchos países del mundo enfrenta grandes retos en la prestación de los servicios básicos municipales y particularmente el manejo de sus desechos municipales. Durante la década de los '50, el índice de generación per-cápita promedio nacional se estimaba en 300 gr-día debido al elevado índice de crecimiento demográfico e industrial del país

y las costumbres de la población, orientadas al consumo de artículos desechables aumento a 880 gramos en promedio en año 2002; asimismo la población se incrementó en el mismo periodo de 30 millones a 97.3 millones según el "XXI Censo General de Población y Vivienda 2000", llegando al 2002 una generación nacional estimada de 88,100 toneladas diarias (32 millones 156 mil toneladas anuales).

Actualmente se estima que se recolecta únicamente el 86% del total de los residuos generados. Del total generado, casi el 60% se deposita en forma adecuada, esto es sitios controlados y rellenos sanitarios. Los impactos ambientales y en la salud humana debido al inadecuado manejo y disposición de los residuos sólidos, ha llevado a establecer estrategias nacionales las cuales incluyen la definición de un marco normativo que permita un control más eficiente de la contaminación al ambiente, el desarrollo de políticas para reducir su generación, estimular su reutilización y reciclado de materiales, el fortalecimiento a las instituciones involucradas con el manejo y operación de los residuos; y la búsqueda de esquemas de financiamiento adecuados a las capacidades de pago de los municipios.

La generación de residuos sólidos en México, varía de 0.350 a 1.400 kg/hab/día. Los valores inferiores corresponden a comunidades rurales y semi-rurales, mientras que los valores superiores, representan la generación de las zonas metropolitanas como el Distrito Federal. La tendencia de incremento de generación se estima que puede variar de 1 a 3% anual dependiendo de la localidad. La zona centro junto con el Distrito Federal producen el 62 % de los residuos generados en el país.

La cobertura de recolección en la población servida promedio a nivel nacional se estima en 83%. Para las zonas metropolitanas se ha calculado en 95%, mientras que para ciudades medias entre el 75 y 85%. En áreas urbanas pequeñas se ubica entre el 60 y 80%. Los porcentajes de cobertura se explican debido a que generalmente la recolección se efectúa en la propia ciudad, conocida como la cabecera municipal y en las comunidades que no pertenecen a esta cabecera municipal por lo general no se hace la recolección salvo en casos muy aislados.

Los impactos ambientales han repercutido en la salud humana, debido al inadecuado manejo de la recolección y disposición final de los residuos sólidos, ha llevado a establecer estrategias nacionales las cuales incluyen la clausura de sitios no controlados (a cielo abierto), para lo que se requiere sitios con una disposición sanitaria eficaz, la definición de un marco normativo que permita un control más eficiente de la contaminación al ambiente, el desarrollo de políticas para reducir su generación, estimular su reutilización y reciclado de materiales, el fortalecimiento a las instituciones involucradas con el manejo y operación de los residuos; y la búsqueda de esquemas de financia-

miento adecuados a las capacidades de pago de los municipios.

La normatividad vigente (NOM-083-ECOL-1996), busca impulsar la utilización de predios con vocación natural y establece las condiciones que deben reunir los sitios destinados a la disposición final de residuos sólidos municipales, indicando que los que operan actualmente (y no cumplen con dicha Norma). En cuanto a la disposición final de los RSM, en los últimos años se han impulsado acciones para mejorarla, mediante el uso de rellenos sanitarios y sitios controlados, se ha incrementado en los últimos 8 años.

Como se observó anteriormente, en la mayoría de los países, los temas referidos a residuos sólidos municipales y peligrosos son tratados por varios sectores de la administración pública, tales como ambiente, salud, desarrollo urbano, comunicaciones y transportes, industrias, comercio, trabajo y otros. Además, su regulación está contenida en diversas leyes, reglamentos e instrumentos jurídicos que muchas veces se traslapan. Esta multiplicidad hace necesario que se delimite con mayor precisión el ámbito, componentes y funciones de las autoridades facultadas y que se definan mecanismos jurídicos para resolver la sobre-posición de sectores, considerando el principio de que cada autoridad administrativa sólo puede hacer aquello que la ley le permite.

DESCRIPCIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS

A continuación se presentan algunos de los programas de reciclaje más exitosos que existen hoy en América Latina, seleccionados de la base de datos Buenas Prácticas de UN-Habitat, presentando una breve descripción de cada una de ellas, para conocer su finalidad, las actividades realizadas y los logros alcanzados con su implementación:

PROGRAMA INTEGRAL Y PARTICIPATIVO PARA LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN LA REGIÓN SUR, SANTA CATARINA (BRASIL)

Las municipalidades de Cocal de Sul, Lauro Müller, Morro de Fumaça, Orleães, Treviso y Urussanga se han unido para formar el *Consorcio Intermunicipal para la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos de la Región Sur*, o CIRSURES, y de esta manera minimizar el impacto ambiental causado por un vertido final de los residuos sólidos inadecuado. El Consorcio, con la participación de los dirigentes de las municipalidades implicadas, ha elaborado un borrador del proyecto que persigue los siguientes objetivos:

- La elaboración de un programa integral y participativo para la gestión de los residuos sólidos.

- La construcción de un vertedero controlado y una planta de separación (triage).
- La búsqueda de una solución para los actuales basureros de los municipios miembros del CIRSURES.
- La redacción de un plan para la integración social de las personas que viven de separa la basura.

El Consorcio ha presentado una solicitud de fondos a la Fundación Nacional de Medio Ambiente

para la financiación del proyecto. Una condición básica para el desarrollo del mismo era la participación tanto de los dirigentes como de la población de cada una de las seis municipalidades implicadas. La formación de Foros de Ciudadanía y Gestión de Residuos, así como un Foro Regional, han proporcionado un espacio idóneo para la participación de toda la población y de forma conjunta elaborar el *Plan Integral y Participativo para la Gestión de Residuos Sólidos*. Los 100 colegios, tanto públicos como privados, y las 29 asociaciones vecinales dirigen campañas de concienciación y educación ambiental.

Antes de la iniciativa, ninguno de los municipios miembros del Consorcio disponía de un lugar adecuado para el vertido final de los residuos sólidos urbanos. Según el Código Brasileño de Bosques y la Ley Federal número 4771/65 Artículo 2, algunos basureros estaban localizados en Áreas de Conservación Permanente, tales como zonas de extracción minera de carbón o acuíferos, por lo que estos vertederos suponían un serio riesgo para la salud pública y el medio ambiente de los municipios. Dado que no se llevaba a cabo una recogida selectiva de residuos, se generaban enormes montañas de desperdicios en los basureros, además de desperdiciar un valioso material reciclable y generar unas condiciones de trabajo insalubres para los recolectores.

La formación del Consorcio ha beneficiado aproximadamente a 85.000 personas tanto de las áreas urbanas como de las rurales en las seis municipalidades que lo integran. La participación de la población local, las administraciones municipales, los ayuntamientos, las organizaciones comerciales, los clubes de servicio a la comunidad, las asociaciones vecinales y los colegios públicos y privados (a través de sus profesores y estudiantes) a lo largo de todo el proceso, desde el diseño del concepto original del proyecto hasta su puesta en práctica, han permitido el desarrollo en muy poco tiempo de una conciencia comprometida, así como la firme voluntad de los responsables de apoyar todas las medidas propuestas. Gracias a la creación de los Foros para la Ciudadanía y la Gestión de Residuos la población ha comenzado a pronunciarse sobre las acciones ejecutadas por los gobiernos. Los programas de educación ambiental promovidos en cada una de las seis municipalidades han llegado a los estudiantes de 100 colegios.

Las municipalidades miembros del Consorcio garantizan la sostenibilidad financiera del programa, como

establecen los reglamentos aprobados en su momento por los seis Concejos Municipales. Así

mismo, bajo la tutela técnica del Consorcio se creará una cooperativa de recuperadores que desarrolle las actividades de control y reciclaje de los residuos sólidos.

Los acuerdos alcanzados por los socios colaboradores y la presencia constante del cuerpo docente y estudiantil de la universidad garantizarán la sostenibilidad técnica del programa, mientras que su sostenibilidad política quedará avalada por la diversidad política de los alcaldes de los municipios y la participación activa de sus concejos. Una amplia intervención de la población en los Foros para la Ciudadanía y la Gestión de Residuos logrará la sostenibilidad social.

Las acciones llevadas a cabo por el Consorcio y sus miembros se pueden repetir en otras regiones, siempre y cuando exista la voluntad política, se movilicen los recursos necesarios y la población se implique en cada una de las etapas. Es fundamental agrupar a municipalidades que reúnan características e intereses comunes. Este proyecto sirve ahora de referente para otras zonas del estado de Santa Catarina que se han interesado en adaptar el modelo del consorcio en sus propios territorios. Por este motivo algunas municipalidades ya han realizado visitas al proyecto para aprender desde la experiencia y recibir orientación técnica.

PROGRAMA SOSTENIBLE DE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS EN LA CIUDAD DE CARHUAZ Y LA ESCUELA DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL MUNICIPAL (PERÚ)

Ciudad Saludable (CS) vio en la contaminación de la ciudad de Carhuaz no sólo un problema cada vez más difícil de solucionar, sino también la oportunidad de poner en marcha una industria comunitaria de gestión eficaz de residuos sólidos, que propiciara ciudades más limpias y personas más sanas.

- Los objetivos del proyecto son: Trabajar junto a empresas públicas para garantizar la coordinación de los servicios de recogida de basuras. CS mantiene frecuentes reuniones con funcionarios y administradores municipales para garantizar la coordinación efectiva de los servicios de basuras de varios municipios, con el trabajo de las empresas comunitarias.
- Apoyar diferentes iniciativas encaminadas a combatir los vertidos ilegales.
- Llevar a cabo campañas educativas para cambiar las costumbres tanto de individuos como de instituciones. CS ha organizado una serie de programas de información y educación sobre temas de medio ambiente y salud. Gran parte de su trabajo se centra en organizaciones de mujeres y jóvenes en edad escolar, aunque también se han llevado a cabo algunas campañas mediáticas. También se

ha utilizado el teatro como medio de transmitir nuestro mensaje.

- Apoyar el desarrollo de microempresas de recogida, reciclaje y depósito de basuras, y crear una red que garantice la eficacia de toda la operación y la participación comunitaria en la planificación, ejecución, evaluación y matización del proyecto. Estas empresas se complementan unas a otras, al trabajar cada una en una fase diferente del reciclado de residuos.
- Poner en marcha una granja escuela que sirva de formación para los agricultores en el uso del compost y la basura orgánica reciclada.

El plan integral de gestión de residuos sólidos de Carhuaz se desarrolló con la participación de las autoridades directamente implicadas, instituciones y los habitantes de la zona, mediante talleres, encuestas de opinión y visitas de campo. Durante estas actividades se establecieron las prioridades reflejadas en los objetivos del plan. Estos objetivos atacan directamente los problemas de los residuos sólidos desde un enfoque global: fomentar una conciencia medioambiental y lograr una participación activa de todos los agentes implicados de una manera efectiva, con una infraestructura apropiada y un personal cualificado en las micro-empresas. De esta forma, el modelo de conservación medioambiental puede ser replicado en cualquier parte del mundo.

El principal objetivo de esta práctica fue reforzar las capacidades de gestión medio ambiental de los gobiernos locales, instituciones públicas y privadas, y organizaciones comunitarias en la provincia de Carhuaz. La estrategia utilizada se basaba en la puesta en marcha de un programa educativo que hiciera aumentar la conciencia ciudadana sobre la importancia del medio ambiente; el desarrollo de capacitaciones de quienes toman las decisiones; y en la implementación de un sistema de gestión de residuos sólidos sostenible técnica, económica y ambientalmente.

La mejora de la calidad de vida en Carhuaz es evidente desde que la ciudad está más limpia y el río Santa, el principal abastecedor de agua de la ciudad, no está contaminado. Se ha evitado el vertido de 6.500 toneladas de residuos. Los residuos orgánicos representan el 70% de los residuos, y han sido procesados y transformados en compost y humus, mucho mejores fertilizantes que los químicos; los inorgánicos con valor comercial se procesan adecuadamente y son puestos en venta. El resto se deposita en un vertedero homologado.

El gobierno local es consciente del papel que desempeña en esta iniciativa y, tras aprobar varias normativas que se hacen cumplir de manera eficaz, dispone de la capacidad para aplicar este modelo a nivel local. Además, se ha asociado a otras entidades públicas y privadas para iniciar nuevos proyectos con el objetivo de mejorar las condiciones ambientales de la región.

Los recursos procedentes de la cooperación internacional, el gobierno nacional, las autoridades locales, el sector privado y las comunidades, permitieron la puesta en marcha de los proyectos; a cada ciudad le corresponde hacerlos sostenibles. Se considera que los recursos iniciales les permitirán iniciar el proceso que les permita la sostenibilidad en el futuro.

Ciudad Saludable está trabajando para expandir y replicar su modelo. La formación de empleados locales será posible gracias al Diploma en Gestión de Residuos Sólidos y la plataforma virtual de conocimiento. Estamos planificando una importante campaña de expansión mediante videos y la sistematización del trabajo y sus resultados. Además, estamos buscando la participación activa de empresas más grandes para poner en funcionamiento el Programa Integral de Gestión de Residuos Sólidos en comunidades con bajo nivel de ingresos.

PROYECTO DE MEJORA DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS, CAYAMBE (ECUADOR)

La Municipalidad asumió un plan de mejora ambiental y tomó decisiones importantes como:

- Definir políticas ambientales de acuerdo con la legislación ambiental nacional.
- Crear el Departamento del Ambiente en la Municipalidad.
- Buscar apoyo de las ONG y el Ministerio del Ambiente de Ecuador.
- Buscar el lugar más apropiado para implantar el vertedero controlado.
- Conseguir maquinaria nueva para la recogida de basuras.
- Crear una legislación ambiental local.

Se generaron posibilidades de gestión de servicios, lo que permitió que se creara un compañía de aguas y saneamiento en 2002 y se recomendaron las siguientes estrategias:

- Construir un nuevo vertedero controlado.
- Adquirir nuevos camiones de recogida que satisfagan la demanda.
- Reforzar el programa de gestión de recogida de residuos orgánicos.
- Construir una planta de compostaje.
- Aprobar y dar licencia a EIA a través del Ministerio del Ambiente.

El punto más importante de la propuesta era la participación ciudadana, como esfuerzo integral del programa. Esto se consiguió formando a los ciudadanos en el tema ambiental, poniendo énfasis en la gestión del medio ambiente. La estrategia para la participación ciudadana y la cuestión ambiental se trataron al mismo tiempo, lo que reunió a los actores principales que definieron el tema de los residuos domésticos como una prioridad en el cantón.

La **Municipalidad de Cayambe** consiguió un vertedero controlado gestionado técnicamente con licencia ambiental de Ministerio del Ambiente. Es importante mencionar que sólo el 5% de las municipalidades del país tienen esta licencia, concedida por el gobierno central. Es importante también mencionar, que el vertedero controlado beneficia a todo el cantón, en el que viven 80.000 personas.

La adecuada gestión de los residuos protege la salud y bienestar de la población, así como sus condiciones de vida. En cuanto la basura llega al centro de compostaje, la cantidad de lixiviados, organismos transmisores de enfermedades y gases producidos, se reduce y se prolonga la vida útil del vertedero. Esta es una buena manera de alcanzar la sostenibilidad ambiental del sistema. Junto con las medidas ya mencionadas, se crearon ordenanzas con el fin de facilitar el proyecto. Actualmente, se está discutiendo la ordenanza sobre la gestión de residuos de Cayambe. Como se puede ver, se trata de un proceso que mejora continuamente.

La Municipalidad tiene el acuerdo político de generar procesos que beneficien al medio ambiente. Estos proyectos, impulsados por el alcalde de la ciudad, buscan la sostenibilidad y han generado espacios para la participación ciudadana como el *Consejo Cantonal del Ambiente* y la *Junta Temática del Ambiente*, entre otros.

LA ASOCIACIÓN DE RECICLADORES DE BOGOTÁ-ARB (COLOMBIA)

Los recicladores bogotanos asociados en 24 organizaciones cooperativas de base, conforman la *Asociación Cooperativa de Recicladores de Bogotá*, quienes se propusieron conseguir el reconocimiento real ciudadano para que la inclusión social del gremio dedicado al reciclaje de residuos les permita la articulación de la actividad con el Sistema Público de Servicio de Aseo y por ende la generación de renta para este segmento de población, que ha vivido de esta actividad desde hace 60 años.

En el año 1996, revisando el quehacer de la entidad gremial, se puso en evidencia que no se estaba cumpliendo con el objeto establecido de la búsqueda de las mejoras de las condiciones y de los intereses comunes de los recicladores, elemento por el cual se tomaron decisiones importantes, tales como generar un proceso paralelo de organización con un número mayor de recicladores y mejorar la organización existente. Los recicladores estaban perdiendo de manera progresiva tanto las posibilidades de mantenerse en la actividad como la justa paga por el precio del material recolectado.

De cuatro organizaciones, existentes y apoyadas por algunos programas, como el de la Fundación Social (que en los diez años anteriores había promovido la organización y el desarrollo de las agrupaciones

acompañadas por esta), se pasó a 14 en cuatro años y a 23 en seis años; habiendo pasado por un trabajo de reconocimiento de la ciudad para detectar los asentamientos de los recicladores por vivienda, trabajo o comercialización de sus productos.

A partir de este proceso se dio inicio a una tarea de organización por localidades para que de los 32 asentamientos localizados se pudiera constituir como mínimo una organización zonal y fortalecer las existentes. Se ha obtenido una respuesta de gran respaldo a la convocatoria, ya que de 400 asociados cabeza de familia en las cooperativas, se pasó a 2.500 en tan solo seis años; se logró con las nuevas organizaciones montar cinco nuevos puntos de acopio para pasar a diez centros de compra de propiedad del gremio y para su propio beneficio, y se estableció un proceso de acercamiento a los generadores para obtener los residuos separados en la fuente o por lo menos para obtener el acceso a las basuras.

De igual manera se ideó y programó una plataforma de pensamiento político basada en la necesidad de generar incidencia gremial para posicionar el tema de la inclusión de los recicladores y su actividad en la agenda de la planeación de los municipios, a través de los procesos de mejora de los sistemas de aseo y manejo de residuos, por estar intrínsecamente relacionados.

Como resultado de este proceso se lograron las modificaciones de la ley de Servicios Públicos, el establecimiento de decretos reglamentarios, la generación de una política nacional de reciclaje y las modificaciones de las estructuras de pagos tarifarios del servicio. No sólo pueden establecer ayudas a los propósitos de los recicladores, sino que brindan alivios a los usuarios y pueden empezar a contribuir a la mitigación del impacto ambiental generado por el mal manejo que hasta hoy se da a las 22.000 toneladas de basuras producidas en el país, de las cuales los recicladores en condiciones totalmente adversas logran rescatar el 10%.

Se posibilitó la capacidad de reclamación de los derechos fundamentales, usando las diversas vías constitucionales y legales con que cuenta la población nacional, logrando importantes pronunciamientos que pueden ser usados por los grupos para proteger y mejorar sus condiciones de trabajo y generar renta. Los casos más relevantes son: detención de la salida a los conductores de tracción animal (carretas) a las vías nacionales, sin ninguna garantía de reubicación laboral; la salida de los recicladores de las calles y de los botaderos, igualmente sin ninguna alternativa; pero la más importante ha sido lograr la sentencia C-742 de la Honorable Corte Constitucional, en la cual se ordena a la administración distrital de Bogotá a establecer acciones afirmativas en relación a la población recicladora en los procesos licitatorios y contractuales del Servicio Público de Aseo.

Finalmente, los recicladores en Colombia han generado una dinámica de participación ciudadana, que ha logrado penetrar en la conciencia de la nación para presionar los cambios sociales, políticos, culturales y económicos que promuevan la reforma del comportamiento humano hacia un desarrollo humano si no sostenible por lo menos sí más humano y más compasivo con el entorno.

Con este programa, la ciudad ha logrado las metas de recuperación de residuos sólidos planteados en el **Plan Maestro de Manejo de Residuos para Bogotá (PMRB)**, a través de la puesta en marcha del **Sistema Operativo de Reciclaje (SOR)** por parte de la Administración Distrital, con participación y operación por parte de los recicladores organizados y la coordinación con las entidades distritales, la empresa privada y con las comunidades.

El esquema de la **ARB** ha generado procesos productivos y sociales a largo plazo, como son:

- Participación de los recicladores: estos estarán motivados a continuar participando en la organización y comercializando a través de ella, por condiciones de precios, garantías y servicios que no prestan los intermediarios.
- Vinculación de los recicladores: el número de recicladores-clientes- socios durante la ejecución del proyecto permite garantía de gestión comercial de las cooperativas y de los procesos conjuntos.
- Encuentros-escuela: el establecimiento de estos espacios generará una cultura del encuentro y la capacitación de los recicladores continuarán propiciándolos.
- Fondo rotatorio para capital de trabajo: permite mantener capital para la compra de los materiales obtenidos en la fuente y en los demás procesos de integración comercial.
- Comercialización conjunta: permitirá reunir los volúmenes de material comercializados por las cooperativas, generando una capacidad real de mercado, acopio y posibilidades de recuperación de carteras cíclicas, de tal forma que se continúen sosteniendo las compras a los recicladores involucrados y la búsqueda de mayor gestión comercial.
- Tratamiento, transformación y aprovechamiento de materiales de alto consumo: éste es el inicio de una actividad comercial y semi-industrial, que encontrando un nicho de aplicación de sus productos podrá convertirse en una alternativa de fácil acceso y de continuidad y mejora de sus procesos.
- Acuerdo entre recicladores, el Distrito (UESP, Alcaldía), alcaldías locales y operadores: uno de los objetivos de fondo más relevantes es la gestión político-gremial del sector de los recicladores mediante la búsqueda de un acuerdo con la Administración Distrital, sus dependencias y los operadores del aseo, para el ejercicio de la labor del reciclaje por parte de estos. El logro de la inserción del sector en los elementos del *Plan Maestro de Manejo de*

Residuos para el Distrito garantizaría la gestión y la mejora por los próximos 15 años.

- Vinculación de la comunidad y los sectores comerciales e institucionales: se prevé la gestión por parte de la sociedad civil (en un espacio piloto), expresada en la comunidad como habitantes, comerciantes y centros institucionales, quienes proveen a los recicladores la materia prima (residuos) para su trabajo; si logra insertarse además la participación de estos en la gestión mediante la separación primaria y el acceso a sus fuentes de almacenamiento para el reciclaje en la fuente, las relaciones podrán mejorar y los materiales recuperados tendrán mejor calidad. Este proceso deberá continuar y fortalecerse.
- Participación de emprendedores nacionales: además de beneficiar a los recicladores bogotanos focalizados en las áreas de influencia, se pretende generar un proceso de fortalecimiento gremial en el ámbito nacional con la participación de emprendedores que podrán definir la gestión de los recicladores en otras ciudades del país, previendo el nuevo ordenamiento del manejo de los residuos e insertando el sector.
- Intercambio de experiencias: es importante para el sector y en especial para el medio ambiente urbano de nuestras ciudades que las prácticas populares de manejo de residuos sólidos en Latinoamérica se conozcan, difundan e intercambien, este componente permitirá el avance del sector no sólo en Colombia, sino en otro país (o en otros países).
- Igualmente robustecerá las posibilidades de integración con otros organismos sociales para compartir también la opinión y las consideraciones que desde el punto de vista de cada organismo se tiene de las posibilidades del gremio, el desarrollo de las políticas y la visión de la problemática.

REPAPEL: PROYECTO DE RECOLECCIÓN Y RECICLAJE DE PAPEL EN LAS ESCUELAS DE MONTEVIDEO (URUGUAY)

El objetivo general de REPAPEL es generar actividades participativas en escuelas primarias, facilitando a los niños un conocimiento de primera mano sobre los beneficios que el reciclaje proporciona al medio ambiente.

El proyecto incluye el reparto de material escolar hecho a base de papel reciclado de periódicos viejos y otros tipos de papel que se recogen en las escuelas participantes en el proyecto.

Para la recogida del papel usado, en cada una de las escuelas del proyecto se ha puesto en marcha un programa de recogida que consiste en que los escolares van acumulando periódicos viejos y otros tipos de papel usado que encuentran en sus casas o en sus barrios y los llevan a su colegio, donde son embalados y transportados a una industria papelera (*IPUSA*) que fabrica papel reciclado.

A cambio, la fábrica suministra cada cierto tiempo productos hechos con el papel reciclado, como carpetas, cuadernos, papel higiénico y papel de embalar, por el mismo valor de los periódicos y el papel obtenidos en las escuelas que forman parte del proyecto. El equilibrio entre costes y beneficios se consigue al distribuir productos de papel reciclado en una cantidad equivalente a 40 toneladas mensuales.

Al mismo tiempo, en las escuelas se han realizado actividades de reciclaje de papel para dar a los niños y niñas la oportunidad de separar el papel por tipos y reciclarlo ellos mismos, así como de fabricar su propio papel y aprender los fundamentos de la separación y el reciclaje de este material. Estas actividades se han complementado con talleres de formación para profesores, mediante los cuales se les ha capacitado para dirigir talleres sobre procedimientos de reciclaje.

El proyecto se ha desarrollado en tres fases graduales (concéntricas):

1. Se inició en cada una de las escuelas seleccionadas (con pocos recursos), procurando la participación directa de los maestros.
2. El ámbito del proyecto se extendió hasta incluir a los familiares y vecinos de los escolares, quienes estuvieron de acuerdo en contribuir con papel usado como manera de conseguir material escolar para los niños.
3. La recogida selectiva de papel se extendió a los locales comerciales y oficinas del área de influencia de los barrios donde se situaban las escuelas.

Los objetivos y la estrategia de REPAPÉL se han establecido teniendo en cuenta los debates mantenidos entre los maestros, los directores y los pedagogos de las escuelas públicas de Montevideo acerca de las posibilidades de establecer programas de reciclaje de papel en las escuelas con menos recursos de la ciudad.

Tras un primer periodo en el que se contó con ayuda financiera (proporcionada por el Fondo de las Américas y la Dirección Nacional de Medio Ambiente), REPAPÉL solicitó a las principales empresas generadoras de papel y cartón usado (importadoras, oficinas, bancos, centros comerciales, supermercados) que donasen su papel usado al proyecto. Actualmente el proyecto ha alcanzado el equilibrio entre costos y beneficios (20 toneladas de papel al mes) y la cantidad de papel usado recuperado permite que el proyecto siga en marcha sin necesidad de ayuda financiera externa.

En el proyecto han participado un total de 96 escuelas de Montevideo, con más de 250.000 alumnos y varias empresas que han donado papel usado para usarlo en la fabricación de material escolar. Desde 1999 se han recogido en los colegios unas 950 toneladas de papel. A cambio se les ha repartido material escolar y productos de papel reciclado por un valor de 120.000 dólares EE.UU. La iniciativa se ha extendido a otras ciudades

de Uruguay como Trinidad, Melo, Colonia, Salto y Paysandu.

PAPELITOS: PROGRAMA DE RECICLADO DE PAPEL DE LA FUNDACIÓN GARRAHAN, BUENOS AIRES (ARGENTINA)

El programa de reciclado de papel está diseñado con el fin de introducir en la comunidad la práctica habitual de juntar y donar el papel en desuso. Sin costo económico alguno todos son protagonistas desde su lugar de trabajo, desde la escuela o desde su hogar, asumiendo el desafío de compartir un proyecto solidario. Se ha constituido en una de las actividades más importantes de la *Fundación Garrahan*.

La misión de nuestra Fundación es apoyar el desarrollo integral del Hospital Garrahan y el mantenimiento del hogar Casa Garrahan. El Hospital es una institución de referencia para los problemas más graves y complejos de la salud de los niños de todas las regiones de nuestro país. La casa Garrahan hospeda a niños de bajos recursos del interior del país con enfermedades complejas, que están en tratamientos ambulatorios o esperando un trasplante.

La práctica que sostiene este Programa, está basada en la posibilidad de generar en forma creciente importantes valores, al compartir su misión con amplios sectores de la comunidad.

Los valores compartidos durante su desarrollo han sido los siguientes:

- Obtener recursos económicos para apoyar el desarrollo integral del Hospital Garrahan y el hogar Casa Garrahan.
- Contribuir a la protección del medio ambiente, alentando los hábitos adecuados para su defensa permanente. En este sentido la recuperación del papel en magnitudes importantes constituye una acción significativa y de gran repercusión educativa.
- Estructurar un proyecto solidario donde la sociedad civil participa como protagonista fundamental, enriqueciendo su capital social y su responsabilidad ciudadana.
- Implementar una campaña para la educación en temáticas de cuidado de la salud infantil y atención del medio ambiente.
- Alentar la formación de alianzas estratégicas entre las instituciones y empresas de los diversos sectores de nuestra sociedad, en la intención de compartir proyectos y crear nuevas expectativas superadoras.

La idea de este emprendimiento es brindarles a los niños y mamás de Casa Garrahan una herramienta de autoconsumo y/ o salida laboral que les permitirá:

- Complementar la alimentación mediante la auto producción.
- Mejorar la calidad de la dieta alimentaria.

- Mejorar el gasto familiar en alimentos.
- Promover la participación comunitaria en producción de alimentos.
- Promover pequeñas alternativas productivas agroalimentarias.
- Al retirarse de la Casa Garrahan se les entregan semillas y folletos: *La Huerta orgánica, De la huerta a la mesa* (recetas y aspecto nutricional) o la *Ficha técnica, fabricación casera de herramientas*.

En la primera etapa hemos logrado la participación de más de 1.000 empresas con una recaudación de 10.000 toneladas de papel hasta la fecha equivalente a más de 2.000.000 de pesos argentinos.

Los fondos recaudados fueron destinados a:

- Sostenimiento de la Casa Garrahan: Hogar donde se hospedan los niños con graves enfermedades de bajos recursos que viven a más de 100 km y se encuentran en una etapa de tratamiento ambulatorio o a la espera de un trasplante. Cuenta con 30 habitaciones y ya han sido alojados más de 4.000 niños con sus madres.
- Servicio Social.
- Becas de capacitación y de investigación.
- Instalación del equipo de Resonancia Magnética Nuclear.
- Cirugía Experimental.
- Compra de equipamiento.
- Reparación de equipamientos de alta complejidad.
- Compra de insumos.

Este programa posee una enorme capacidad de desarrollo, ya que la tasa de recuperación de papel en Argentina era en el año 2000 del 32%, recuperándose actualmente el 50% aproximadamente. Según la *Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)*, se calcula que una persona en Argentina produce cada dos meses su propio peso en basura. Se estima que el 90% del peso de todos los residuos de una oficina, es papel, y hasta el 77% de la basura sólida generada en un edificio comercial puede ser reciclado.

Durante la implementación del programa de reciclado de papel, se pudo apreciar el impacto significativo que tuvo en nuestra comunidad. Esta iniciativa compromete a distintos sectores en torno a acciones que sustentan programas sostenibles y solidarios. No sólo se incorporaron al programa instituciones y particulares de Capital y Gran Buenos Aires, sino que espontáneamente se están movilizando donantes en 10 provincias del país. Por otra parte, el Programa se ha instalado como práctica en 138 escuelas de Capital, Gran Buenos Aires y algunas del interior del país.

PROGRAMA DE MANEJO INTEGRADO DE DESECHOS SÓLIDOS ORDINARIOS (COSTA RICA)

- El *Proyecto de Manejo Integral de Desechos Sólidos*, creado por la *Escuela de Agricultura de las Regiones Tropicales Húmedas (EARTH)* consiste en: Localización de las posibles fuentes de generación de desechos en la comunidad, proyección del tipo de desechos a generar y estimación de cada uno de ellos.
- Diseño de la solución teórica, identificación de los recursos necesarios para ponerla en práctica y análisis de la sostenibilidad operativa.
- Inicio de un programa de educación y promoción para la comunidad *EARTH* e inicio de programas de seminarios dirigidos a comunidades vecinas.
- Diseño de una estrategia de recolección de desechos domésticos, se distribuyeron recipientes, se construyó un relleno sanitario y se puso en marcha el proyecto.

Tradicionalmente el problema de los desechos no ha sido considerado problema del generador de los desechos, sino del gobierno local. Periódicamente el individuo generador de desechos los recoge en una bolsa de plástico y la pone frente a su casa para que alguien se encargue de ésta.

Como muchas veces sucede, las municipalidades, principales encargadas de esta situación, no pueden hacer frente al manejo adecuado, pero con este programa las personas han empezado a concienciarse y tratan de resolver el problema en forma comunal y conjunta tomando también participación en el asunto.

Durante cuatro años se han obtenido logros más allá de lo esperado, por lo cual la práctica está lista para ser implementada en comunidades rurales de hasta 5.000 habitantes. Posteriormente se ampliará a zonas semi-urbanas de mayor población.

La Ley de Costa Rica delega la función de disposición de la basura a los gobiernos locales. Sin embargo éstos enfrentan problemas políticos, administrativos, logísticos, financieros y técnicos que se evidencian en las deficiencias del servicio. Igualmente las tarifas de recolección y tratamiento no cubren los costos y en muchas ocasiones existe alta morosidad de parte de los usuarios. La solución a estos problemas no es políticamente favorable para los gobernantes de turno y por lo tanto se pospone para que el siguiente gobierno tome las decisiones finales.

El Plan de Manejo Integrado de Desechos promueve la autogestión de las comunidades, rompiendo el paternalismo que pretende que la Institución les solucione los problemas sin costo alguno. Esta alternativa de autogestión no es inicialmente bien recibida por los habitantes. Por esta razón *EARTH* ha buscado la forma de involucrar y motivar a la comunidad con datos reales de los beneficios que pueden obtener si participan.

- Fuente de generación de empleo para algunas personas de la comunidad.
- Ingresos adicionales por la venta de materiales clasificados.

- Valor adquisitivo de tierras antes abandonadas y actualmente usadas para el relleno sanitario.
- Ser modelo para otras comunidades dando reconocimiento a los habitantes y estimulando su nivel de conocimientos con respecto al tema.
- Menores niveles de contaminación mejorando los parámetros de salud de las personas.
- Promoción de modelos de autogestión que demuestran que no es necesario financiamiento exterior para un *Plan de Manejo Integrado de Desechos*, y que puede ser viable en una comunidad rural.

PROYECTO PROMADES, PROGRAMA MANEJO INTEGRAL DE DESECHOS SÓLIDOS (EL SALVADOR)

La gestión de los desechos sólidos es una responsabilidad compartida entre los Gobiernos Locales, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales. A nivel municipal o local, la responsabilidad se encuentra plasmada en el Artículo 4 del Código Municipal que describe dentro de las competencias municipales, la responsabilidad de recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos así como el barrido de calles y ornato de las ciudades.

El Proyecto toma un enfoque en el desarrollo de capacidades del Gobierno Central, en vez de enfoques directos en los municipios o a las asociaciones inter-municipales, para la promoción consiguiente del manejo integral de desechos sólidos (MIDS), y apoyo técnico y financiero para un gran número de municipios y asociaciones inter-municipales para aplicar el MIDS, enfocándose en municipios de pequeña y mediana escala, y reconociendo que estos municipios requieren de una asistencia técnica y financiera sustancial por parte del Gobierno Central. Después de un minucioso estudio de selección de municipios para ejecutar el Proyecto Piloto, se decidió realizarlo con nueve municipios del norte del departamento de La Unión, los cuales conforman la Asociación Intermunicipal de los Municipios del Norte del Departamento de La Unión (ASINORLU). Finalmente, después de una serie de reuniones entre el Gobierno Central de La República de El

Salvador y El Gobierno de Japón, en agosto de 2005 se firmó un Registro de Discusiones, el cual dejó en manifiesto el acuerdo para la implementación del Proyecto Manejo Integrado de Desechos Sólidos para Municipios en La República de El Salvador, PROMADES.

Este proyecto en particular pretende lograr un impacto social muy alto ya que está dirigido a municipios con mayores necesidades, ante la perspectiva de un desarrollo inminente en la zona oriental. En términos financieros y económicos, el modelo que se propone tiene como meta mejorar las condiciones de cobertura, implementar tratamientos innovadores en la región

y adoptar métodos económicos y eficaces en el sitio de disposición final.

El proyecto está planteado para ser desarrollado por 3.5 años (diciembre 2005-marzo 2009), sin embargo se ha previsto que el modelo implementado debe funcionar al menos durante 15 años

El Proyecto PROMADES, se enfoca a los desechos sólidos del área urbana de los 9 municipios que forman ASINORLU: Santa Rosa de Lima, Anamorós, Lislique, Nueva Esparta, Polorós, El Sauce, Concepción de Oriente, Bolívar y San José, ubicados en el norte del Departamento de La Unión, con una población total aproximada de 114,000 habitantes, de los cuales aproximadamente 26,000 habitantes corresponden al área urbana. El Proyecto tiene como enfoque el desarrollo de capacidades del Gobierno Central (MARN-MSPAS-ISDEM), para la promoción del manejo integral de desechos sólidos (MIDS), y apoyo técnico y financiero para un grupo de municipios de mediano y pequeño tamaño.

ESTACIONES DE TRANSFERENCIA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS, AGUASCALIENTES (MÉXICO)

En el Estado de Aguascalientes se llevó a cabo y de manera simultánea, la clausura de todos los tiraderos a cielo abierto que operaban sin control alguno, al tiempo que, se realizó un diagnóstico a nivel Estatal en donde se valoró la situación que prevalecía en el Estado en materia de Manejo de los residuos.

Realizados los estudios de recolección y de análisis de costos municipales, se procedió a identificar los posibles sitios para establecer las Estaciones, buscando la forma que representaran ventajas de recorrer menos distancias y cuidando que los niveles de generación fueran los óptimos para su aprovechamiento. En esta etapa fue importante hacer del conocimiento de la sociedad como se operan y las ventajas que dichas instalaciones ofrecerían. En algunas localidades representa un inconveniente tener residuos cerca de sus hogares; de ahí que se recomienda establecerlos en sitios alejados de zonas habitacionales o identificar a los grupos que en su momento crean esa incertidumbre para proporcionarles información que les de algo de tranquilidad.

Las Estaciones de Transferencia son patios de maniobras en donde se vacían, de un camión a otro, únicamente los Residuos Sólidos Urbanos generados en los Municipios del interior del Estado, a excepción de Jesús María y Aguascalientes. De ahí, dichos residuos son Transferidos hasta el sitio de Disposición Final, el Relleno Sanitario de San Nicolás de Arriba.

El principal objetivo de estas estaciones fue incrementar la eficiencia global del servicio de recolección de residuos sólidos urbanos, a través de la economía que se logra tanto al disminuir los costos y tiempos de

transporte, como en la disminución del tiempo ocioso de la mano de obra y de los equipos disponibles, mediante el Acopio y la transferencia hacia el sitio de disposición final y de manera eficiente, los residuos sólidos urbanos que se generan en 9 municipios del interior del Estado de Aguascalientes. Entre los resultados se puede mencionar:

- La disminución considerable en el surgimiento y el uso de tiraderos a cielo abierto.
- Control en los posibles riesgos ambientales derivados de manejos inadecuados de los residuos.
- Minimización de daños a la salud y de impactos negativos del paisaje.
- Ahorros significativos en los recursos municipales por los bajos costos de operación en el manejo de los residuos.
- Desde el inicio de operaciones (Enero de 2001) hasta la fecha se han transferido 173,866 toneladas de residuos.
- Costos de operación que oscilan entre los 55 y 60 pesos por tonelada transferida

VISIÓN DE LAS LECCIONES APRENDIDAS DE LAS MEJORES PRÁCTICAS

FACTORES A TENER EN CUENTA TRABAJANDO DENTRO DEL TEMA

No puede dejar de considerarse en la evaluación de la participación actual, la existencia en los últimos años, de situaciones complicadas que afectaron la instalación del hábito de separar los residuos, como la crisis económica del año 2001, en la que todos los municipios debieron atender urgencias que le obligaron en algunos casos a suspender el servicio de recolección diferenciado.

Como parte de este aprendizaje debemos expresar que es necesario un monitoreo sistemático que permita evaluar la utilidad de las herramientas de sensibilización que se utilizan, lo cual constituye un elemento que deberá tomarse más en cuenta a futuro.

En todas las prácticas se ha trabajado exitosamente en la construcción de un capital social, que es una excelente base para lograr una masiva participación de la comunidad en la solución al problema de los residuos. En cada programa se pueden encontrar cientos de personas que han participado en la instrumentación de las campañas de sensibilización y muchísimas más que en algún momento se han sumado a las propuestas planteadas. Sin embargo, este capital no se termina de poner en movimiento. Es de esperar que las gestiones locales que inician sus mandatos reconozcan este activo y lo movilicen con el objetivo de lograr mejores resultados de recuperación de residuos.

En el proceso de aprendizaje junto a autoridades locales y comunidades, se reconoce el cumplimiento de algunos de los criterios con los que se evalúa la sostenibilidad:

- **Técnico:** Las experiencias están basadas en tecnologías apropiadas, en términos de adecuación y apropiación. Esto incluye la existencia de metodologías consistentes y correspondientes con las condiciones y dinámica propias de cada localidad.
- **Económico:** En cada localidad se tuvo la capacidad de independencia económica, basándose el programa en los recursos que el presupuesto municipal estaba en condiciones de soportar.
- **Social:** Las experiencias incluyen modelos de gestión y de organización "apropiados" por los actores sociales, sean estos funcionarios locales, organizaciones sociales, o población en general.
- **Ambiental:** Desde este punto de vista, claramente contribuyen a la generación de beneficios duraderos en el ambiente, promoviendo estabilidad.

ELEMENTOS CLAVES QUE SON NECESARIOS EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS

Antes de iniciar un programa que apunte a la gestión integral de los residuos, es importante obtener información cualitativa y cuantitativa del lugar y el perfil de los desechos que genera cada uno de los sectores que integran la población. Este análisis permitirá estructurar un mejor programa, entendiendo las variaciones que existen en las actividades económicas, los niveles sociales, las cuestiones culturales, entre otras variables:

- **Características de la población:** No solo se debe conocer la cantidad de personas que habitan en la zona urbana y rural, sino que también es necesario establecer fehacientemente cuantas de ellas reciben el servicio de recolección de residuos y cuantas podrían comenzar a utilizarlo. En muchas ocasiones se desconocen estos datos, y luego es muy difícil evaluar la respuesta de las familias a la propuesta. Por otro lado, también es necesario determinar la media de habitantes por familia, ya que la mayoría de los valores se refieren a esta unidad. Finalmente, existe una importante diferencia en la generación de residuos de acuerdo al ingreso que reciben sus integrantes, y ello nos obliga a zonificar la recolección tomando en cuenta los ingresos medios de sus habitantes.
- **Acciones ambientales:** Es importante conocer los trabajos que las escuelas realizan en torno al tema. Debido a la incorporación de Ecología en el currículo escolar, es frecuente encontrar iniciativas que se deben recuperar, potenciar y articular. También se debe detectar la existencia de grupos ecologistas o similares, activos o desarticulados, con intenciones de sumar su aporte a la instrumentación de una propuesta. En estos grupos se suelen reunir perso-

nas comprometidas con la problemática ambiental y con una actitud militante que puede ser de gran ayuda.

- **Generación de residuos:** La cuantificación y tipificación de los residuos es una información fundamental para lograr el éxito de un programa, ya que las decisiones posteriores estarán basadas en esa información. En cada población, los residuos que se generan en los domicilios, dependerán de la época del año, de los hábitos y del ingreso de sus habitantes.
- **Generación y difusión de conocimiento:** La instrumentación de un programa para el manejo de residuos sólidos no sólo permite difundir la técnica de separar los residuos, sino que también genera y difunde conocimiento, a partir de la organización de equipos técnicos en las escuelas medias y de investigación en las Universidades y Centros de Investigación y Academia.
- **Generación de organización y de nuevas capacidades en la comunidad:** Incorporación de recolectores informales a la economía formal.
- **Elaboración de normativas específicas:** Se deben realizar distintos convenios con el gobierno que permitan un intercambio de las experiencias de los mismos en este tema, fomentar la articulación entre los mismos, coordinar actividades en el futuro, etc.

TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTO

EVALUACIÓN DE LA POSIBILIDAD DE TRANSFERENCIA DE MEJORES PRÁCTICAS DENTRO DEL TEMA

En general dentro del tema de transferencia se podría decir que todos los proyectos exitosos se han dado por el enlace de grupos con necesidades específicas y circunstancias históricas, económicas, sociales o institucionales, lo cual les ha permitido avanzar, ganando así experiencia y recopilando una gama de lecciones, que no serán las mismas en otros contextos pero que si sirven de base para iniciar nuevos procesos, en donde aprender, y transferir a otras situaciones generales potencian la nueva experiencia y refrescan la original.

En esa medida se sugiere que a partir de las lecciones aprendidas, originalmente se establezcan orientaciones relativas para su aplicación en contextos similares a fin de lograr un mejor efecto, en donde los resultados deben ser analizados, comparados y posteriormente difundidos. Además de resaltar el intercambio de co-

nocimiento a fin de promover el desarrollo endógeno desde una dinámica colectiva.

El proceso de intercambio y transferencia es posible en el ámbito de los residuos sólidos, ya que permite que las actividades realizadas tengan un impacto en las prácticas y en las políticas, evidenciando igualmente una rentabilidad de las grandes inversiones públicas en diseños de proyectos y es fundamental para sectores muy intensivos de retroalimentación de conocimiento visualizando una enorme capacidad de transformar los resultados de la investigación en nuevas tecnologías.

Aunque no existe un modelo único para conseguir con éxito la transferencia de proyectos en general ya que es un proceso complicado y largo, es importante aprender de las buenas prácticas y tratar de adaptarlas a características particulares, ya que las transferencia de prácticas de éxito demostrado constituyen hoy en día una de las prioridades en las políticas en la ciencia y la tecnología de la mayoría de los gobiernos de los países desarrollados.

PAPEL DE LA MEJOR PRÁCTICA

Ante las excelentes experiencias y enfoques observados en la región tratando de hacer frente al manejo de los residuos sólidos, existe un especial interés en analizar y aplicar diferentes mecanismos de transferencia de enfoques innovadores y eficientes, motivando una transformación social, mediante actuaciones imprescindibles en los procesos de inserción de los colectivos más vulnerables.

La experiencia práctica para la disposición de los residuos desde los proyectos encontrados en la base de datos de UN-Habitat, revela la necesidad de intercambiar experiencias y procesos exitosos que han abordando el tema desde una óptica multidimensional, con modelos de actuación que integran las acciones de diferentes sectores, permitiendo tratar la problemática desde las exigencias que la realidad demanda y que pueden ser extendidas a diferentes otros contextos.

FACTORES EN RELACIÓN A LAS CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES DEL TEMA EN LA REGIÓN

El desarrollo sostenible de América Latina y Caribe integra objetivos económicos, sociales y ambientales para mejorar las perspectivas de las aspiraciones de la sociedad, en donde para alcanzar un progreso integral se deben revitalizar sectores claves como, la productividad, el ingreso, la vivienda, la educación, la salud y la gestión de los residuos.

Igualmente el perfeccionamiento del manejo de los residuos sólidos refleja un constante mejoramiento de la calidad de vida, considerando el crecimiento de las estructuras económicas y sociales en función del logro de la progresiva formación de valores más integrales

que en materia de desarrollo sostenible, no solo tiene que ver con materiales de desecho y tecnologías sino además con aspectos ecológicos y socioculturales.

ELEMENTOS DE LAS DISTINTAS MEJORES PRÁCTICAS QUE SE PRESTAN PARA TRANSFERENCIA

En general las Buenas Prácticas identificadas en América Latina y Caribe en torno al tema, presentan resultados positivos con métodos, instrumentos y acciones, que han sido previamente ensayadas y que se han ratificado como útiles y eficaces en las comunidades donde se han

desarrollado, contribuyendo a resolver un problema y con la característica de poder ser aplicado a otros ámbitos, es así que la transferencia entendida como un instrumento de planificación, esencial para el desarrollo, en este contexto y en general reconoce más la efectividad de las Buenas Prácticas, para estructurar líneas de trabajo en políticas públicas, gobernabilidad y gobernanza, enlazado con el trabajo de los actores sociales que intervienen en el proceso.

Es necesario tener en cuenta, que las actividades realizadas en cada una de las prácticas reseñadas constituyen un escenario en el cual los interesados en el tema, encontrarán parámetros para la formulación de los propios procesos de transferencias, tratando de reconocer y esquematizar mejor el proceso de transferencia para sus propios procedimientos, teniendo en cuenta la información central para iniciar proyectos, se busca facilitar instrumentos eficaces para facilitar las diversas acciones de en torno al manejo de los residuos sólidos, en un marco de desarrollo humano sostenible, además de integrar diferentes tipos de acción de concertación entre sectores públicos, sociales y privados en un marco regional.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS RELACIONADAS EL TEMA BASADAS EN LAS EXPERIENCIAS DE LAS MEJORES PRÁCTICAS

RECOMENDACIÓN DE POLÍTICAS CONCRETAS

Con el paso del tiempo y en vista de la necesidad de acciones rápidas y efectivas cada gobierno ha ido incorporando a sus respectivas constituciones mecanismos legales con el objetivo de salvaguardar también los derechos de las futuras generaciones a vivir en un ambiente saludable.

Aunque a la fecha se observa un marcado avance en los componentes legales, capaces de mejorar sensiblemente la gestión, para asegurar la continuidad y claridad en estas prácticas de manejo, las institucio-

nes deben desarrollar planes y políticas claras para un adecuado manejo y disposición de los residuos. Necesitan estar integradas en rutinas de entrenamiento para el personal, educación continua, y procesos de evaluación de manejo y de los sistemas. Para permitir la continuidad de los procesos iniciados es responsabilidad de los gobiernos:

- Reforzar las estructuras nacionales, provinciales, municipales y territoriales, con la finalidad de optimizar los servicios;
- Controlar el cumplimiento de las disposiciones y medidas derivadas de la política ambiental y sanitaria del país y elaborar las normativas correspondientes en el marco de su competencia;
- Establecer las coordinaciones intra y extra-sectoriales necesarias para hacer más eficientes los servicios del sector de aseo urbano;
- Garantizar la calidad de los servicios con la mayor eficiencia económica y la utilización más racional de los recursos humanos y materiales, con el objetivo de alcanzar su autofinanciamiento;
- Desarrollar y aplicar tecnologías ajustadas a las necesidades y condiciones del país con el máximo aprovechamiento;
- Desarrollar programas de capacitación dirigidos a elevar el nivel técnico y profesional del personal de todos los organismos que intervienen en la actividad de aseo urbano y, en especial, a los ejecutores vinculados directamente a este servicio;
- Incorporar a la comunidad para que participe directamente en las actividades relacionadas con el aseo urbano, mediante acciones de educación, divulgación y estimulación social.

ACCIONES POSITIVAS QUE DEBEN ADOPTAR LOS GOBIERNOS

Para una gestión integral y sustentable de los residuos los gobiernos deben atender el problema con un conjunto de instrumentos, normas y procesos que procuren la defensa, conservación y mejoramiento de la calidad ambiental. En donde se encuentre características propias que involucran numerosos factores, tales como el tamaño de la población, la capacidad de movilización de recursos, la adaptación a las normativas vigentes, la inclusión de los actores sociales involucrados y la motivación de la comunidad para participar activamente, entre otros.

Los casos anteriores permiten visualizar la necesidad de una educación ambiental participativa ya que las campañas de comunicación educativa respecto a la protección del medio de nada sirven si son elaborados desde la administración pública y no existe del lado de la comunidad una comprensión racional del tema. La educación ambiental por lo tanto, debe ser un proceso integrador, dirigido a desarrollar una población consciente y preocupada por los problemas que generan sus hábitos. Dicho proceso no debe ser sólo

teórico, sino fundamentalmente práctico y motivador para promover en los individuos los cambios necesarios para solucionar los problemas presentes y prevenir los futuros.

En este marco los entes gubernamentales deben buscar que las instituciones educativas junto a todas las organizaciones de la sociedad, incluidas las empresas, asuman responsabilidades en el proceso educativo que supone mejorar la calidad de vida de una comunidad.

Igualmente, es importante identificar a los diferentes actores que participan en el ciclo global de los residuos de un municipio, y básicamente podemos encontrar a cuatro: la comunidad, el gobierno local, las empresas y el Estado. Mientras que los tres primeros deben actuar dentro de un marco legal que supera su nivel de decisión, el Estado provincial y nacional puede brindar los incentivos para que las iniciativas privadas o municipales participen en el manejo integral de los residuos. La comunidad como principal eslabón (incluyendo en esta a las organizaciones no gubernamentales con sus aportes organizativos, capacidad de formación y movilización de recursos), deberán encontrar la forma de incidir en la organización de las acciones tendientes a lograr una gestión adecuada de los residuos sólidos. Pero su función deberá además ampliarse a vigilar y asegurar el funcionamiento de los programas del gobierno y una prestación de servicios más eficiente e inclusiva, menos costosa y burocrática.

Mientras que la recuperación de elementos de los desechos tiene el objetivo de limitar el consumo de materias primas naturales y de energía en la producción, sustituyéndolas por materiales recuperados y disminuyendo la cantidad a ser eliminada en un sitio de disposición final, el saneamiento apunta a solucionar los actuales focos de contaminación existentes y a evitar se sigan produciendo nuevos. La inclusión de aquellos actores que tradicionalmente viven de la comercialización de los desechos debe ser considerada una de las bases del sistema.

La decisión aislada de los gobiernos y entes gubernamentales no suele ser suficiente para lograr el compromiso de la comunidad, y por ello es importante que se convoque a las instituciones intermedias como empresas, medios de comunicación, cooperativas, escuelas, etc, para garantizar procesos continuos y sostenibles.

CONCLUSIONES

La recolección, transporte y disposición de los residuos sólidos en América Latina es insuficiente e ineficiente. El inadecuado manejo de los desechos provoca contaminación de aguas, aire y tierra, y representa riesgos para la salud humana y para el medio ambiente. Un esquema de manejo integrado de los desechos

considera al reciclaje como una acción más socialmente deseable que la disposición masiva de desechos en rellenos sanitarios. A pesar de su deseabilidad, pocas

ciudades latinoamericanas tienen políticas y programas que promuevan el reciclaje y concentren sus esfuerzos y recursos en la recolección de residuos y su disposición en rellenos sanitarios.

Las actividades de reciclaje informal constituyen una fuente importante de ingresos para individuos de un nivel educativo bajo y migrantes, suministran materias primas baratas a la industria y disminuyen la cantidad de residuos que deben recogerse, transportarse y disponerse en basureros/rellenos sanitarios.

Es recomendable minimizar el volumen de desechos que se envían a los rellenos sanitarios. Igualmente, desde un punto de vista ambiental, la recuperación de materiales para ser reciclados tiene un menor efecto negativo en el medio ambiente que la obtención de materiales de fuentes vírgenes. El logro de un desarrollo sostenible requiere que se minimice dicho efecto de las actividades productivas y de consumo. El enfoque del manejo integrado de los desechos consiste en jerarquizar las acciones políticas que otorgan la más alta prioridad a la reducción de la cantidad de desechos que se producen; una vez producidos, tratar de recuperar la mayor cantidad posible para reciclarlos, re-usarlos, convertirlos en composta (la materia orgánica) o bien incinerarlos.

La última prioridad, una vez que se han emprendido todas las anteriores, es la disposición de los residuos en rellenos sanitarios. En conclusión, el reciclaje es más deseable que el envío indiscriminado de éstos a dichos rellenos.

Se propone la realización de estudios que, permitirían complementar este análisis, los cuales podrían convertirse en líneas de investigación, para apuntar hacia la caracterización de las diferentes realidades urbanas y sociales de las comunidades de América latina e identificar las particularidades de las Comunidades y Caracterización de los aspectos técnicos-operativos relacionados con el manejo de los residuos sólidos.

REFERENCIAS

Betancur Lucelena, Hannequart Jean Pierre. (2002). Residuos Sólidos en Europa y América Latina. Red 6 de Medio Ambiente Urbano URB-AL. 2002.

Acurio, Guido; Rossin, Antonio; Teixeira, Paulo Fernando; Zepeda Porras, Francisco. (1998) Diagnóstico de la situación del manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe. Documento disponible en <http://www.cepis.org.pe>.

XII Encuentro de Geógrafos de América Latina. "Caminando en una América Latina en transformación" Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. 3 al 7 de abril 2009

Mejía Lira, José. (1994). Servicios Públicos Municipales. Universidad Autónoma del Estado de México. México DF. México.

Organización Panamericana de la Salud. (2000). Análisis Sectorial de Residuos Sólidos. Documento disponible en <http://www.ops-oms.org>.

Peña Villamil, Manuel. (1957). La concesión de servicios públicos. Doctrina y legislación. Roque Desalma Editor. Buenos Aires, Argentina.

Rodríguez, Alfredo y Velásquez, Fabio. (1994). Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina. Colección Estudios Urbanos. Ediciones Sur. Santiago, Chile.

Diagnóstico de la situación del manejo de residuos sólidos en América Latina y Caribe, BVSA –CEPIS, 2007

Martín Medina, Reciclaje de desechos sólidos en América Latina, frontera norte, vol. 11, núm. 21, enero-junio de 2000

M. Medina, Informal Recycling and Collection of Solid Wastes in Developing Countries. Issues and Opportunities, Tokyo, United Nations University of Advance Studies (Working Paper number 24), 1997

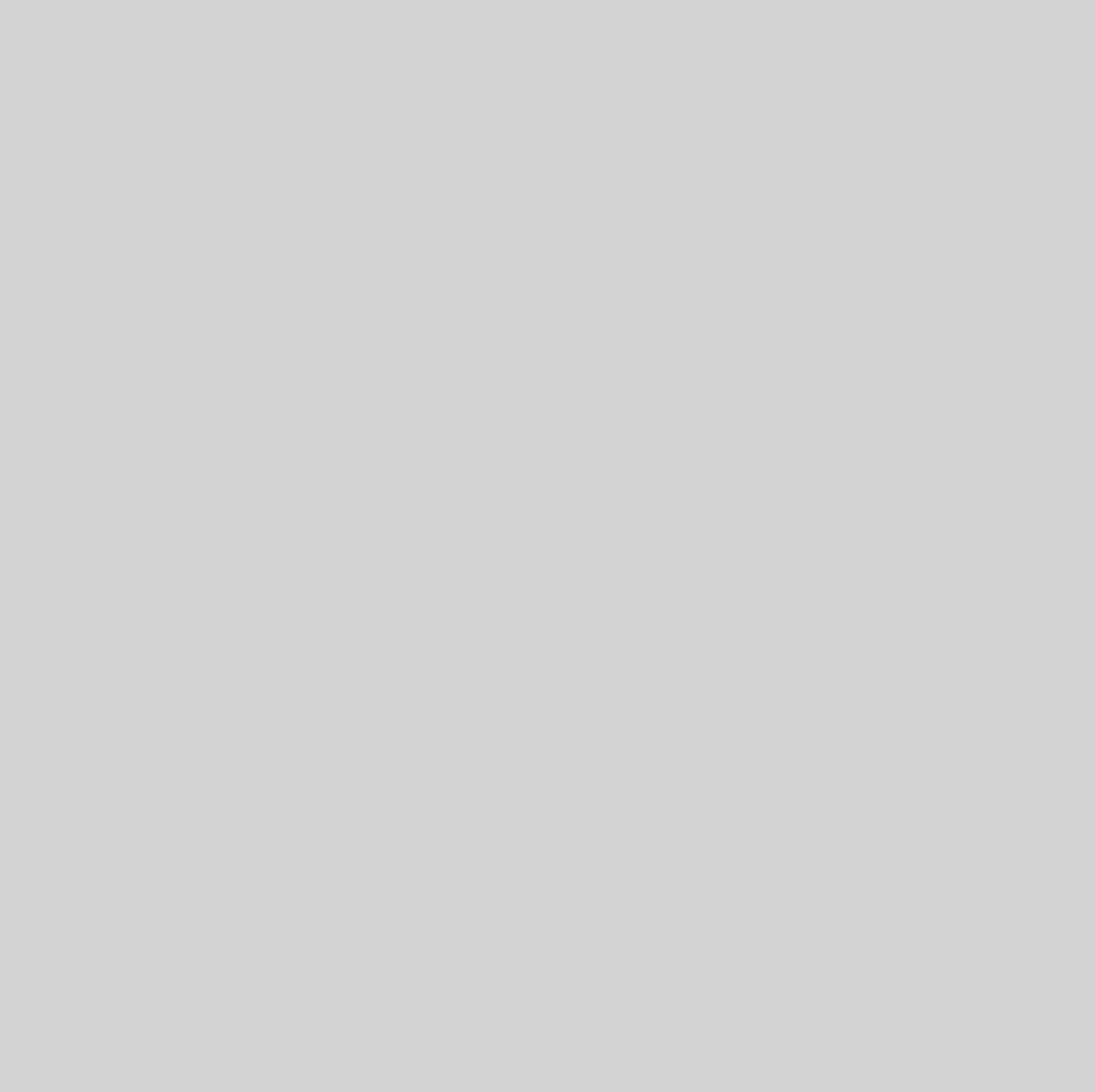
Gladys Monge, El manejo de los residuos sólidos en América Latina y el Caribe: escenarios y perspectivas, OPS 2000

Francisco Zepeda Porras, Situación del manejo de residuos sólidos en América Latina y el Caribe, Memorias del Curso Internacional de Rellenos Sanitarios y de Seguridad. Lima, CEPIS, 1995.

Memorias del Seminario Nacional Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos: Responsabilidad Municipal y Oportunidades Regionales, Universidad de Antioquia, 2005

Aguilar Rivero, Margarita; Salas Vidal, Héctor, 200. La basura; manual para el reciclamiento urbano. México, D.F., Editorial Trillas.

Directriz de Manejo de Residuos Sólidos de Codelco, en sustentabilidad Medio Ambiente y Territorio, 2008



DEL MONITOREO DE LA GESTIÓN PÚBLICA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: DOS MODELOS EXISTENTES EN AMÉRICA LATINA



EL AGORA

**ASOCIACIÓN CIVIL
EL AGORA**

INTRODUCCIÓN

La creciente pérdida de credibilidad en las instituciones públicas y de la democracia representativa, la existencia de una ciudadanía poco informada, apática y que no pide cuentas al poder público, constituyen el diagnóstico a partir del cual han surgido en diferentes ciudades de América Latina procesos de monitoreo ciudadano de la gestión pública. Entre ellos se destacan dos modos o estrategias diferentes de construcción: la Red de ciudades colombianas *Cómo Vamos*, que cuenta con Bogotá como ciudad precursora de esta iniciativa, y la Red Social Brasileira de Ciudades Justas y Sustentables que tiene como ciudad pionera a San Pablo. Ambos procesos parten del monitoreo ciudadano de la gestión pública como un elemento clave para contribuir a la construcción de un Estado más transparente y acortar la brecha existente entre los ciudadanos y el Estado. Si bien dichas experiencias parten de diagnósticos similares acerca de los problemas por los que atraviesan sus respectivas sociedades, los objetivos y las estrategias de construcción que desarrollan son diferentes.

Considerando la importancia de estas prácticas en tanto promotoras de una ciudadanía activa y de una nueva relación entre Estado y sociedad, se analizan a continuación ambas experiencias procurando poner de relieve sus similitudes y diferencias.

FECHAS CLAVES

- **1997:** conformación del proyecto Bogotá *Cómo Vamos*.
- **2007:** conformación de la Red de Ciudades *Cómo Vamos* (Cartagena 2004, Cali 2005, Medellín 2006, Barranquilla 2008)
- **Mayo de 2007:** nacimiento del Movimento Nossa São Paulo.
- **2008:** firma de la Carta de Principios de la Red de Ciudades Latinoamericanas hacia la sostenibilidad.
- **8 de julio de 2008:** constitución de la Red Social Brasileira de Ciudades Justas y Sustentables: Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Florianópolis, Goiânia, Holambra, Ilha Bela, Ilhéus, Januária, Maringá, Niterói, Peruibe, Porto Alegre, Recife, Salvador, Ribeirão Bonito, Rio de Janeiro, Santos, São Luís, São Paulo, Teresópolis, Vitória.

CONTEXTO Y LECTURA DE LA SITUACIÓN BASE DE LAS INICIATIVAS

Las experiencias colombianas surgen en un contexto dado por la reforma de la Constitución Nacional de 1991 que reconoce la necesidad de la participación ciudadana, entre otras cuestiones, para el control de la gestión pública (artículo 270). En el marco de esta reforma constitucional se sancionó la ley Orgánica del Plan de Desarrollo (ley N°152 de 1994) que establece, a nivel local, la obligatoriedad de los alcaldes de plasmar su programa de gobierno en un plan de desarrollo con metas específicas a lograr durante su gestión. Esta cuestión inspirará la creación del proyecto **Bogotá *Cómo Vamos***,¹ como así también a las ciudades de San Pablo y otras ciudades brasileiras que comenzarán a demandar que las promesas electorales se traduzcan en programas de gobierno especificados en metas.

Por otro lado, en la reforma de la constitución colombiana de 1991 se fortalece la descentralización administrativa que se inicia en 1986 con la elección popular de los alcaldes. Por consiguiente, los escenarios políticos locales cobran mayor centralidad en tanto el desarrollo de las ciudades comienza a depender de manera más directa de las acciones de las administraciones locales. En este contexto surgen en la década del 90, numerosas iniciativas ciudadanas como observatorios, veedurías, agrupaciones de usuarios de servicios públicos que se diseminan por todo el país.² En el caso de **BCV** la experiencia comienza a gestarse durante la campaña electoral de 1997. Si bien existía un clima de apertura a la participación ciudadana dado por la reforma constitucional, se observa la ausencia de un ejercicio ciudadano de seguimiento y control que verificara el cumplimiento de las promesas electorales del candidato, una vez elegido como alcalde y su impacto en la calidad de vida de la ciudad. Por tanto, **BCV** se construye a partir de la alianza de un grupo de organizaciones de la sociedad civil que buscan generar el ejercicio ciudadano de la rendición de cuentas para contribuir al desarrollo de un Estado más transparente y una ciudadanía más informada y activa.

1 En adelante BCV.

2 Ramírez, Jorge Giraldo, Medellín *Cómo Vamos*: monitoreo ciudadano a la gestión de la calidad de vida, abril de 2009, página 2.

El carácter independiente y la metodología de trabajo desarrollada por BCV que permite un seguimiento periódico y sistemático de la gestión pública, llevó a otras ciudades colombianas a pensar en la posibilidad de replicar la experiencia de BCV. De este modo, comienzan a gestarse alianzas entre las entidades que forman parte de BCV y otras organizaciones de diferentes ciudades colombianas que ven en BCV una herramienta útil para revertir procesos de crisis de confianza en las instituciones públicas y en algunos casos la pérdida de rumbo de la administración municipal.

En el caso de Brasil la ciudad pionera en la gestación de un proceso de monitoreo ciudadano fue San Pablo, que tuvo como referente principal la experiencia de BCV. El diagnóstico de partida es compartido en tanto la iniciativa surge en un contexto de pérdida de credibilidad en las instituciones públicas y en la democracia en general, sumado a la falta de participación ciudadana. Frente a este diagnóstico, el Movimiento Nossa Sao Paulo³ y en general el resto de las ciudades que conforman la Red Social Brasileira de Ciudades Justas y Sustentables,⁴ enfatizarán en la necesidad de generar acciones para aumentar la participación ciudadana puesto que consideran que sin el compromiso y la participación de todos los actores sociales no es posible mejorar la calidad de vida de las ciudades y lograr un desarrollo sustentable. En este sentido se observará a lo largo del análisis que, a diferencia de la red colombiana, el monitoreo ciudadano si bien constituye una pieza fundamental del movimiento, es un elemento más que forma parte de un conjunto de estrategias destinadas a promover el ejercicio de la democracia participativa.

ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES

La Red de ciudades **Cómo Vamos**⁵ de Colombia se plantea como prioridad generar un impacto positivo en la calidad de vida de las ciudades. Para ello los pilares que guían el trabajo de la Red son:

- Construir conocimiento sobre los problemas de las ciudades para poder conocer el estado de la calidad de vida de las mismas y realizar un seguimiento periódico de su evolución.
- Rendición de cuentas: instar a las Administraciones Distritales a que elaboren y pongan a disposición de los ciudadanos información sobre su gestión. De este modo los ciudadanos pueden monitorear la gestión de gobierno, observando los avances logrados y las dificultades existentes en cada una

3 En adelante MNSP.

4 En adelante Red Social Brasileira de CJS.

5 En adelante RCCV.

de las áreas de gobierno de manera detallada y no simplemente ateniéndose al número de obras realizadas.

Incidir en la formulación de las políticas públicas: en primer lugar contribuyendo a mejorar la información existente sobre el desarrollo de las gestiones de las administraciones públicas. En segundo lugar, generando espacios de diálogo entre los actores vinculados a la Red y el Estado.

En el caso de la **Red de ciudades brasileira** se plantea como principal prioridad comprometer a la ciudadanía y a los sucesivos gobiernos con el desarrollo justo y sustentable de las ciudades. Para ello el trabajo de la Red se basa en:

- Monitoreo ciudadano de la gestión pública: involucrando en este trabajo diversos sectores de la sociedad civil y exigiendo al Estado la elaboración de planes de trabajo detallados con metas y objetivos a alcanzar.
- Promover el desarrollo de procesos de democracia participativa en todas las actividades que desarrolla la Red.

Como se podrá observar, la red colombiana tiene como preocupación central generar las condiciones para mejorar la calidad de vida de las ciudades, centrando la atención en la rendición de cuentas como principal herramienta. En el caso de la red brasileira el objetivo es más ambicioso ya que se pretende comprometer tanto a la ciudadanía como al Estado en la generación de un desarrollo sustentable de las ciudades. Es decir, si bien la experiencia colombiana involucra a ciertos sectores "claves" de la ciudadanía en la rendición de cuentas, en el caso de Brasil el compromiso y el desafío propuesto es generar condiciones para la participación ciudadana de la mayor parte de la sociedad, a través del ejercicio de una democracia participativa.

FORMULACIÓN DE OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

RCCV

OBJETIVO PRINCIPAL

contribuir a la cualificación del debate público y a la toma de decisiones de actores estratégicos sobre la calidad de vida en el país.⁶

6 Introducción Red de Ciudades **Cómo Vamos**, disponible en: <http://www.calicomovamos.org.co/calicomovamos/content/view/12/31/>

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Posicionarse como un actor que sea reconocido por los gobiernos como un interlocutor válido para discutir los problemas de las ciudades.
- Realizar análisis comparativos de la calidad de vida entre las ciudades que permitan observar los avances logrados, identificar patrones comunes y diferencias, como así también realizar un intercambio de experiencias entre las ciudades.
- Fortalecer la Red y ampliarla a otras ciudades.

RED BRASILEIRA DE CJS

OBJETIVO PRINCIPAL

comprometer a la sociedad y a los sucesivos gobiernos con comportamientos éticos y con el desarrollo justo y sustentable de sus ciudades, teniendo como valor esencial la democracia participativa.⁷

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Desarrollar procesos de intercambio mutuo de información y experiencias entre las ciudades que forman parte de la Red para fortalecer el desarrollo de cada una de las iniciativas.
- Estimular a las ciudades integrantes de la red a desarrollar fuertemente la educación y movilización ciudadana.
- Promover la creación de iniciativas semejantes en otras ciudades.

ESTRATEGIAS

Las estrategias desarrolladas por estas redes pueden clasificarse teniendo en cuenta los objetivos planteados. Por consiguiente se analizarán las estrategias implementadas en relación a:

1. Construcción de indicadores
2. Participación y movilización Ciudadana
3. Incidencia en la política pública

1. CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES

La **Red de Ciudades CV** se propone realizar un seguimiento de la evolución de la calidad de vida de las ciudades. Ello se realiza en cada ciudad sobre la base del cumplimiento del Plan de Desarrollo de la Administración Distrital. A estos fines se construyen indicadores

técnicos que tienen como principal fuente de información el gobierno municipal o distrital. Estos indicadores son complementados con indicadores subjetivos que surgen de la percepción ciudadana sobre la calidad de vida de la ciudad, los cuales son captados a través de la realización de una encuesta anual.

El proceso seguido por las ciudades **Cómo Vamos** para la definición de las áreas objeto de evaluación y la construcción de los indicadores objetivos, consiste, a grandes rasgos, en la realización de consultas de la coordinación del Proyecto **Cómo Vamos** en cada una de las ciudades a:

- - grupos de expertos en las diversas temáticas que hacen a la calidad de vida de la ciudad (salud, educación, finanzas públicas, etc.)
- - focus groups con ciudadanos representantes de los 6 estratos socio – económicos.
- -reuniones con los directivos de las entidades de los Distritos.⁸

La mecánica de trabajo para la construcción de los indicadores es, en general, similar en todas las ciudades que conforman la Red ya que precisamente uno de los pilares de conformación de la misma está dado por respetar la metodología de trabajo trazada por la experiencia pionera de Bogotá, teniendo en cuenta los resultados positivos de la misma. Cabe remarcar que el foco central en la construcción de los indicadores está dado por la participación de los expertos y la participación ciudadana tiene su protagonismo a través de la encuesta.

Con respecto a las áreas objeto de evaluación, si bien son definidas por cada ciudad en particular existen ciertos indicadores comunes que permiten realizar comparaciones de la calidad de vida entre las ciudades.

“Los grupos de trabajo comienzan a formarse. En una demostración clara de ciudadanía, especialistas y legos se unen en la búsqueda de soluciones para los problemas existentes en la ciudad”.

— *Movimento Nossa Teresópolis*

En el caso de la **Red de Ciudades Brasileiras** la mayoría de sus miembros sigue el modelo iniciado por el MNSP para la construcción de los indicadores, aunque algunas ciudades como Río de Janeiro, Porto Alegre, Niterói han optado por seguir la línea de trabajo de BCV. Asimismo cabe aclarar que la Red brasileña está en constante expansión, sumando a algunas organiza-

⁷ Carta de Principios da Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis, disponible en: <http://rededecidades.ning.com/>

⁸ Sánchez María Fernanda, Evaluación de los cambios de calidad de vida en Bogotá, Colombia desde la sociedad civil, Bogotá **Cómo Vamos**, disponible en: info.worldbank.org/etools/docs/library/33515/BogotaComoVamos.pdf

ciones y movimientos que si bien comparten los principios y objetivos de la Red no tienen como actividad central la elaboración de indicadores.

Ahora bien, con respecto al proceso de construcción de los indicadores de calidad de vida en el MNSP y las ciudades que lo replican, existe una diferencia significativa con la Red colombiana. En las experiencias brasileras la definición de los indicadores está a cargo de grupos de trabajo conformados en torno a diversas problemáticas establecidas como prioritarias en lo que respecta a la calidad de vida de cada ciudad (salud, educación, medio ambiente, etc.). Por consiguiente, la definición de los indicadores surge de las discusiones de los grupos de trabajo formados por expertos y por ciudadanos interesados en las temáticas (generalmente se trata de ciudadanos pertenecientes a las organizaciones que forman parte del movimiento). Luego, en algunos casos como el de MNSP, Río Como Vamos y el Observatorio de Recife, la labor técnica y metodológica para consolidar los indicadores está a cargo de la consultora Kairós Desarrollo Social, especializada en proyectos y acciones sociales.⁹ En el caso de la RCCVM los encargados de definir los indicadores son los miembros de la coordinación del Proyecto en cada ciudad para lo cual consultan a expertos, funcionarios municipales y a ciudadanos, pero no se trata de un grupo de trabajo permanente donde interactúan ciudadanos y expertos.

Por otro lado, cabe remarcar que algunas de las experiencias (MNSP y Río Cómo Vamos, Barranquilla Cómo Vamos) hacen hincapié en la georeferencialidad de los indicadores, lo que permite observar los niveles de inequidad existentes en la ciudad e identificar la diversidad de problemáticas que afectan a las distintas zonas de una misma ciudad. Este es un elemento interesante ya que en muchos casos, y sobre todo en las grandes ciudades, las medias generales no permiten observar cuáles son los sectores de la ciudad que presentan mayores problemas y qué tipos de problemas. Esto afecta no sólo a la equidad en la distribución de los recursos sino también a las posibilidades de una mejor planificación de acciones por parte del Estado.

Por último, en cuanto a la percepción ciudadana sobre la calidad de vida de las ciudades, al igual que las ciudades Cómo Vamos, algunas experiencias brasileras (MNSP, Nossa Ilha Mais Bela, Observatório Social de São Luís, Movimento Nossa Campinas, Río Como Vamos) realizan encuestas de percepción a los ciudadanos.

2. PARTICIPACIÓN Y MOVILIZACIÓN CIUDADANA

La composición del Proyecto Cómo Vamos en cada ciudad está dada por la alianza entre empresas, medios de comunicación (en general participa de la

⁹ Publicación Observatório do Recife, 28 de mayo de 2009, disponible en: <http://www.observatoriodorecife.org.br/>

alianza el principal medio de prensa escrita regional), universidades y fundaciones u organizaciones sociales. De este modo estarían representadas las llamadas "fuerzas vivas" de la sociedad local. No obstante, el número de instituciones participantes en cada ciudad es reducido lo que contrasta notablemente con el modelo de construcción elegido por la Red brasileras.

La participación se concreta en las mesas de trabajo. Estas instancias tienen como finalidad discutir el primer borrador que resulta de la elaboración de los indicadores y de su medición, con grupos de expertos, funcionarios públicos y ciudadanos relacionados con la problemática tratada. A partir de lo producido en dichos encuentros se elabora el informe final que luego es divulgado a través de los medios de comunicación, página web, boletines.

Por otro lado, se organizan mesas de trabajo para la discusión de diferentes temas que hacen a la calidad de vida de las ciudades: educación, salud, calidad educativa, vivienda y hábitat, seguridad, pobreza y desigualdad, convivencia y prevención de la violencia, etc. Son espacios de discusión técnica donde se encuentran Autoridades Municipales, Regionales y/o Nacionales competentes en el tema tratado, expertos en la materia provenientes del sector académico e investigativo, ex - funcionarios públicos, y otros actores involucrados del sector empresarial y de las organizaciones sociales. Están pensados como espacios de encuentro entre la Administración y diversos actores de la ciudadanía con la finalidad de hacer visibles los problemas de la ciudad en los temas tratados, entablar un diálogo para la búsqueda de soluciones y comprometer públicamente a las Administraciones Municipales para resolver las problemáticas planteadas.¹⁰

Asimismo, cabe destacar que para las ciudades CV la Encuesta de Percepción Ciudadana que se realiza anualmente es una instancia de participación relevante, puesto que implica que en la evaluación de la calidad de vida de la ciudad se tengan en cuenta no sólo indicadores objetivos sino también las vivencias y percepciones de los ciudadanos.

La **Red brasileras de CJS** considera a la participación y movilización ciudadana como uno de los ejes centrales de trabajo que tiene como objetivo incrementar día a día el involucramiento de los ciudadanos con la discusión de los problemas públicos.¹¹ Un ejemplo que da cuenta de la importancia de la participación ciudadana para la Red, es que el MNSP actualmente está integrado por 640 organizaciones y su número crece día a día.

Si bien cada iniciativa desarrolla sus propias estrategias, se pueden observar elementos en común. En primer lugar, como ya se dijo, los grupos de trabajo sobre

¹⁰ Cali Cómo Vamos, disponible en: <http://www.calicomovamos.org.co/calicomovamos/content/view/18/37/>

¹¹ La Carta de Principios de la Red establece: "...la red también estimulará que cada organización social tenga un fuerte componente de educación y movilización ciudadana".

las diversas problemáticas de la ciudad funcionan de manera permanente y están abiertos a la participación no sólo de expertos en los temas sino a la ciudadanía en general. En segundo lugar, se organizan foros de discusión sobre temas o problemáticas específicas orientadas a la participación de toda la ciudadanía. En tercer lugar, muchas de las ciudades que conforman la red¹² realizan foros de debate en los cuales se reúnen organizaciones de la sociedad civil (ongs, iglesias, clubes, entidades asistenciales, asociaciones de vecinos) para discutir propuestas de solución a las problemáticas que afectan a cada ciudad que luego son presentadas a las autoridades gubernamentales.

Por otro lado, en lo que respecta a la movilización y educación ciudadana los proyectos reunidos en la red brasilera han generado diversas estrategias planteándose como objetivos:

- incentivar la incorporación de nuevos líderes, empresas y organizaciones a las diversas iniciativas que componen la Red.
- Revalorizar el espacio público, mejorar la autoestima y el sentimiento de pertenencia a la ciudad. Las estrategias desarrolladas son múltiples relacionándose muchas de ellas con las problemáticas específicas de cada ciudad. A continuación se mencionan algunas a modo de ejemplo:
- Día mundial sin automóvil: durante ese día se realizan debates y diversas manifestaciones en la calle que tienen como objetivo no tanto estimular que la gente no use su auto por un día sino luchar por un transporte público de calidad, menos polución en el aire, el respeto a los peatones, más ciclovías, en definitiva mejorar la movilidad urbana. Esta campaña se lleva a cabo en distintas ciudades de Brasil y del mundo.
- Movimiento Nossa Ilha Mais Bela: Proyecto de educación ciudadana "Minha Ilha, Nossa Ilha". Tiene como objetivo promover los conceptos y prácticas de ciudadanía y sustentabilidad, reforzando el papel que cada individuo tiene en el desarrollo de la ciudad.¹³
- Movimiento Nossa Ilha Mais Bela: campaña en contra de la ampliación del puerto de San Sebastián para el almacenamiento de containers.
- Movimiento Nossa Sao Paulo: campaña de visibilización pública del problema de la falta de aplicación de las reglamentaciones de reducción del azufre que contiene el diesel comercializado en Brasil.
- Movimiento Nossa Teresópolis: campaña de conscientización sobre la importancia del voto en la vida de los ciudadanos.

12 5º Fórum Nossa Ilha Mais Bela, noviembre de 2009, "1º Fórum Nossa Sao Paulo: propuestas para una ciudad justa y sustentable mayo de 2008, 1º Fórum Nossa Teresópolis – Propuestas para una ciudad justa y sustentable" 2008.

13 Disponible en: <http://www.nossailhamaisbela.org.br/novo2009/index.php?modulo=informativos&codigo=168>

3. INCIDENCIA EN LA POLÍTICA PÚBLICA

La Red de CV ha producido un impacto significativo en cuanto a la mejora de la rendición de cuentas de las administraciones públicas. Algunos ítems a destacar en cuanto al impacto producido son:

- Mejor calidad de la información producida y socializada por las entidades públicas. Esto ha sido posible gracias a la constante interacción del Proyecto Cómo Vamos con las sucesivas administraciones, estableciendo acuerdos acerca de la información que el gobierno debe producir para que la ciudadanía pueda realizar un control efectivo de la gestión pública.¹⁴ Antes del desarrollo de este proyecto, cada administración presentaba al final de su período un informe destacando las obras más importantes, poniendo la atención en la gestión y los procesos, más que en los resultados alcanzados. En este sentido, "los Cómo Vamos promueven una rendición de cuentas equilibrada, donde se destacan los logros pero se llama la atención sobre los retos en los sectores analizados, con un activo importante que es la reconocida objetividad de los análisis realizados por los programas".¹⁵
- Utilización por parte de algunas entidades distritales de los datos generados por la Encuesta Anual de Percepción Ciudadana como variable constitutiva de sus indicadores de desempeño.¹⁶
- Análisis y seguimiento al plan de Desarrollo Municipal: en la fase de formulación del plan se analizan y se presentan recomendaciones al gobierno municipal a partir del aporte de expertos en las distintas áreas que hacen a la calidad de vida de la ciudad. Luego de aprobado el plan se realiza un seguimiento a su cumplimiento.
- La información producida por las ciudades Cómo Vamos es tomada como referencia en los debates públicos sobre las problemáticas que hacen a la calidad de vida de la ciudad y en las campañas electorales.
- "Los análisis comparativos en la Red Colombiana de ciudades Cómo Vamos, han generado un marcado interés y una sana competencia en las administraciones para conocer el por qué otras ciudades están mejor en ciertos aspectos que ellas".¹⁷

14 Sánchez María Fernanda, Evaluación de los cambios de calidad de vida en Bogotá, Colombia desde la sociedad civil, Bogotá Cómo Vamos, página 4, disponible en: info.worldbank.org/etools/docs/library/33515/BogotaComoVamos.pdf

15 Presentación Medellín Cómo Vamos, 1º Encuentro de la Red Latinoamericana de Ciudades hacia la sostenibilidad, Valdivia, noviembre de 2009.

16 Esto ocurre en el caso de Bogotá, "La Secretaría de Educación presenta esta información en su web: www.sedbogota.edu.co y las empresas de servicios públicos están construyendo su indicador de atención al usuario sobre esta base. La Secretaría General de la Alcaldía la utiliza también para verificar el desempeño de la Administración en su conjunto", en Sánchez María Fernanda, Evaluación de los cambios de calidad de vida en Bogotá, Colombia desde la sociedad civil, Bogotá Cómo Vamos, página 4.

17 Presentación Medellín Cómo Vamos, 1º Encuentro de la Red Latinoamericana de Ciudades hacia la sostenibilidad, Valdivia, noviembre de 2009.

Estos impactos dan cuenta de la aceptación y credibilidad que tienen los *Cómo Vamos* en la sociedad como fuente de información y análisis confiable. De igual manera cabe señalar que el diálogo establecido con las entidades gubernamentales ha sido y es fundamental para la materialización de estos logros. La administración municipal constituye un actor importante para los *Cómo Vamos* "...al menos en dos sentidos: como parte del "input" estadístico que permite la elaboración de los indicadores objetivos; y como parte de los destinatarios del "output" del proyecto".¹⁸ La posibilidad de establecer este diálogo no es una tarea fácil ya que depende en buena parte de la predisposición de las entidades estatales. Sin embargo, cabe destacar que el trabajo sostenido de iniciativas como BCV por más de 10 años hace que los *Cómo Vamos* adquieran cada vez más visibilidad y credibilidad y por tanto se conviertan en actores de peso en la definición de la agenda pública.

La Red de ciudades brasileras ha incidido en la política pública de diversas maneras:

- Impulso a las enmiendas a las leyes orgánicas: por medio de la movilización ciudadana se ha logrado que diversas ciudades brasileras introdujeran enmiendas a sus leyes orgánicas, en las cuales se establece que los prefectos deben presentar un programa detallado de gobierno con metas claras y rendición de cuentas semestral¹⁹. Al igual que las ciudades CV, las iniciativas que forman parte de la red realizan recomendaciones al programa de metas presentado por el prefecto al asumir su cargo y el seguimiento posterior de su cumplimiento.
- Diálogo con funcionarios gubernamentales: al igual que las ciudades CV, la red brasileras de ciudades mantiene un diálogo constante con la administración pública especialmente a través de los Grupos de Trabajo donde se discuten los indicadores para cada una de las áreas de monitoreo y las fuentes de información. En este ámbito se organizan reuniones con ministros, prefectos y funcionarios.
- Monitoreo de la actividad legislativa: algunas de las experiencias que forman parte de la Red realizan un seguimiento de la actividad parlamentaria asistiendo a las sesiones y audiencias públicas.²⁰
- Acciones de movilización e incidencia pública: los diversos proyectos que conforman la red brasileras se han ido involucrando en las problemáticas de sus ciudades generando acciones de participación e incidencia en las políticas que el Estado desarrolla sobre diversos temas. A modo de ejemplo, se destacan dos casos. Por un lado, el movimiento *Ação Ilhéus* ha participado activamente en las reformas del Consejo Municipal de Cultura, Consejo Municipal de Turismo, elaboración de una enmienda al

decreto de creación del Consejo Municipal de la Mujer, entre otras muchas acciones. Por otro lado, el *Movimiento Nossa Sao Paulo* a través de una campaña de movilización ciudadana ha logrado instalar públicamente la exigencia al Estado de la aplicación de las reglamentaciones de reducción del azufre que contiene el diesel comercializado en Brasil. Ha participado activamente en las audiencias públicas y reuniones con autoridades gubernamentales y empresas sobre el tema.

- A través de la red brasileras procuran incidir desde lo local en instancias supralocales (estadales y nacionales).

A través de los ejemplos mencionados se pretende subrayar el nivel de compromiso con el desarrollo justo y sustentable de las ciudades que demuestran estas iniciativas. Del mismo modo se observa que existe una apuesta muy fuerte por incentivar la participación ciudadana y si bien, en general, son experiencias más nuevas que las colombianas, han tenido impactos significativos como las reformas a las leyes orgánicas.

MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

La conformación de la **Red de Ciudades *Cómo Vamos*** se concretó en el año 2007, cuando a través del aporte de recursos y acompañamiento de la Fundación Avina se inició un "...proceso de reflexión colectiva sobre el deber ser de la Red. En un principio se tenía un grupo de proyectos coincidentes en su estructura de trabajo, metodología y objetivos, pero no por esto constituían una red. A través de una serie de talleres se fue encontrando tanto mejores opciones para trabajar en Red como productos y valores agregados".²¹

Previo a la constitución de la Red, el proyecto Bogotá *Cómo Vamos* fue estableciendo contacto con organizaciones interesadas en replicar esta experiencia en otras ciudades colombianas. Esto se concretó a través de la celebración de Convenios de Cooperación entre las instituciones que desarrollaron el proyecto BCV (casa editorial *El Tiempo*, la Fundación *Corona* y la Cámara de Comercio de Bogotá) y las organizaciones que promueven la instalación de este programa en las diversas ciudades. De este modo BCV facilita la aplicación del modelo, su "marca" y su metodología de trabajo a las demás ciudades. Esta forma de vinculación implica estar bajo el marco jurídico establecido por un convenio de cooperación que tiene como contraparte el desembolso de dinero para el proyecto BCV en tanto creador del "know how" implementado por estas iniciativas. Asimismo esto supone la estandarización

18 Jorge Giraldo Ramírez, Medellín *Cómo Vamos*: monitoreo ciudadano a la gestión de la calidad de vida, abril de 2009, página 8.

19 Ver Lei de metas del MNSP en www.nossasaopaulo.org.br/portal/emenda

20 *Movimento Nossa Campinas*, MNSP, *Movimento Nossa São Luís*, *Movimento Nossa Teresópolis* Teresópolis, Associação *Ação Ilhéus*.

21 Red Colombiana de Ciudades *Cómo Vamos* "Evolución de la calidad de vida en cinco ciudades colombianas, 2007-2008", página 1, disponible en: <http://www.calicomovamos.org.co/calicomovamos/content/view/12/31/>.

de un proceso de trabajo que establece parámetros uniformes a ser aplicados en todas las ciudades participantes, lo cual asegura la posibilidad de comparar los indicadores desarrollados.

Estructura organizativa: más allá de los convenios de cooperación que cada una de las iniciativas por ciudades establece con Bogotá Cómo Vamos, la red de ciudades Cómo Vamos no tiene hasta el momento una estructura organizativa formal. No obstante, la forma en que se estructura este proyecto por ciudades sigue el mismo formato.

Comité Directivo: conformado por los directivos de las instituciones que constituyen la alianza. Se reúne dos o tres veces al año y tiene a su cargo establecer las grandes líneas de orientación del proyecto, incluyendo las decisiones financieras.

Comité Técnico: constituido por los técnicos y/o especialistas de las instituciones miembro del Proyecto. Se ocupa de la conducción ejecutiva del proyecto. Se encuentra mensualmente y mantiene una comunicación cotidiana con la Coordinación.

Coordinación: constituida por un(a) especialista en evaluación y gobiernos locales y un(a) asistente. La Coordinación concentra las principales actividades del proyecto consistentes en la recolección de información de la Administración Distrital, análisis preliminar de resultados, redacción de informes de evaluación, consulta a expertos y contratación de la encuesta anual de percepción. No obstante dichas actividades son fortalecidas por el trabajo desarrollado por el Comité Técnico y el Comité Directivo.²²

La **Red brasilera de CJS** se constituyó en base a una Carta de Principios que define la misión de la Red y los valores y principios que regirán su accionar. Las organizaciones que forman parte de ella son apartidarias e inter-religiosas y se comprometen a intercambiar información de sus actividades de manera gratuita entre los miembros de la Red, para facilitar el aprendizaje mutuo. Cabe destacar que, al igual que la Red Cómo Vamos, no se ha constituido una organización formal ni una dirección de la Red, sí se designan encargados escogidos de común acuerdo para realizar determinadas actividades y facilitadores para viabilizar ciertos procesos. Los ejes comunes de trabajo son:

- monitoreo ciudadano a través de la elaboración de indicadores de la calidad de vida de las ciudades y la realización de encuestas de percepción ciudadana.
- educación y movilización ciudadana.

A diferencia de la Red Cómo Vamos no existe una metodología de trabajo uniforme a todas las organizaciones que componen la Red, sino que cada una mantiene su modalidad de trabajo siempre que respete los

valores y principios establecidos en la Carta. Cabe señalar también que la diversidad y cantidad de organizaciones que forman parte de las iniciativas que nuclea la Red es grande. Por ejemplo, como se dijo más arriba el MNSP nuclea a 640 organizaciones. No obstante las formas de participación varían desde la conformación de los grupos temáticos de trabajo hasta la adhesión a campañas de movilización sobre ciertas problemáticas o la donación de equipamientos o dinero.

Estructura organizativa: la forma en que organiza el trabajo cada una de las organizaciones miembros de la Red es variable, pudiéndose distinguir ciertas características comunes. En general, las decisiones estratégicas sobre acciones y planes de cada experiencia son tomadas en **asamblea** por los miembros de las organizaciones promotoras del proyecto. En algunos casos, participan también de esta asamblea los miembros de los grupos de trabajo.

Coordinación o Secretaría Ejecutiva: conformada por un pequeño núcleo de profesionales remunerados que se encargan de operacionalizar los proyectos de cada iniciativa o movimiento.

Grupos temáticos de Trabajo: cumplen una importante labor de discusión sobre los temas a ser monitoreados a través de los indicadores. Estos grupos se reúnen de manera periódica y están abiertos a la participación no sólo de expertos en las diversas temáticas sino a todos los ciudadanos.

Grupos de trabajo: para la movilización y educación ciudadana, seguimiento de la labor del parlamento local.

De este modo se observa que la apertura a la participación en el trabajo concreto que realizan estas iniciativas (grupos de trabajo) y en la definición de sus estrategias de acción (asamblea) es mayor que la establecida en la estructura organizativa de los Cómo Vamos. Esto no hace más que materializar en la forma organizativa de cada una de estas redes sus respectivos objetivos, en un caso enfocado en la rendición de cuentas, y en el otro en la participación ciudadana.

PROCESO

La **Red CV** tiene como principal eje de trabajo contribuir a la mejora de la rendición de cuentas. Para ello, la metodología de trabajo se basa en dos componentes:

- **evaluación técnica:** elaborar indicadores objetivos y subjetivos sobre la calidad de vida de las ciudades. Asimismo se realizan seguimientos a temas y problemáticas importantes de la ciudad.

²² Jorge Giraldo Ramírez, Medellín Cómo Vamos: monitoreo ciudadano a la gestión de la calidad de vida, abril de 2009, página 8.

- **comunicación:** divulgación masiva de los resultados de la evaluación técnica, teniendo como objetivo “contribuir a cualificar las decisiones de la ciudadanía en general y brindar herramientas de análisis a los expertos, formadores de opinión y a la Administración local”.²³

Estos componentes son desarrollados por cada ciudad Cómo Vamos y también de manera conjunta por la Red destacándose las publicaciones que comparan los indicadores de calidad de vida entre las ciudades miembros y la realización de mesas de trabajo regionales sobre temáticas específicas (Primera mesa de trabajo regional de medio ambiente. Proyectos Cartagena Cómo Vamos y Barranquilla Cómo Vamos, diciembre de 2009).

El Movimiento Nossa Sao Paulo ha establecido cuatro ejes de trabajo que son también trabajados por la mayoría de los miembros de la **Red brasilera** aunque cada uno con sus particularidades y formas de trabajo. Los ejes son:²⁴

1. **Programa de indicadores y metas:** selección y organización de los principales indicadores de la calidad de vida de la ciudad, de acuerdo a cada subprefectura y distrito. Banco de datos sobre iniciativas ejemplares de sustentabilidad urbana.
2. **Monitoreo ciudadano:** comunicación de la evolución de los indicadores relativos a la calidad de vida de cada subprefectura y distrito. Monitoreo sistemático de los proyectos de la legislatura municipal y del presupuesto municipal. Realización de encuestas anuales de la percepción de la población sobre las acciones municipales en todas las regiones administrativas de la ciudad.
3. **Educación ciudadana:** realización de acciones y campañas tendientes a revalorizar el espacio público, mejorar la autoestima y el sentimiento de pertenencia a la ciudad.
4. **Movilización ciudadana:** incentivo a la incorporación de nuevos líderes, empresas, organizaciones a la iniciativa. Constituir foros en todas las regiones de la ciudad. Mantener el portal de internet actualizado como un canal de comunicación efectivo.

RESULTADOS ALCANZADOS

Los resultados logrados por ambas Redes son significativos tanto en la incidencia en la agenda pública de sus sociedades como en la política pública desarrollada por el Estado.

²³ “Las estrategias de Bogotá Cómo Vamos”, disponible en: <http://www.bogotacomovamos.org/scripts/contenido.php?idCnt=17>

²⁴ Extraído de “Eixos de Movimento Nossa Sao Paulo”, disponible en: <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/eixos>.

La información que producen sobre la calidad de vida de las ciudades es considerada valiosa y fiable tanto por los ciudadanos como por el Estado.

Instalan en la agenda pública temas y problemas no visibilizados, participando activamente en el debate público.

Se han instalado como interlocutores válidos entre el Estado y los ciudadanos no organizados.

Han mejorando la rendición de cuentas que realiza el Estado ya que le exigen que produzca información de calidad y que la ponga a disposición de los ciudadanos.

SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad de estos procesos en el tiempo se asegura en la medida en que logran insertarse en la sociedad generando el compromiso de organizaciones, empresas, universidades, medios de comunicación y los ciudadanos en general.

En el caso de la experiencia de las **ciudades CV** se sostiene con la participación directa de un núcleo pequeño de organizaciones y empresas. Sin embargo, las iniciativas van logrando instalarse socialmente como referentes en el debate público sobre los problemas urbanos. En cuanto a la sostenibilidad financiera, el proyecto se sustenta en cada ciudad con el aporte que realizan las instituciones que conforman la alianza, sumado a los intereses producidos por el manejo de dichos aportes. En el caso de BCV se suma también lo recaudado por la efectivización de los convenios de cooperación con las demás ciudades Cómo Vamos.

En lo que respecta a la **Red brasilera de CJS** la base social en la que se inserta es más amplia y heterogénea, nucleando a una gran diversidad de organizaciones. Esto está generando un impacto social importante, a la vez que implica un gran desafío de articulación para lograr que esta complejidad se sostenga en el tiempo. En cuanto al aspecto financiero, los proyectos que componen la Red están sostenidos por el aporte financiero y de equipamiento que realizan diversas empresas.

Ambas experiencias, como así también todas las que han ido replicando estos modelos, se sustentan en la promoción de cambios en la cultura política, tendientes a la construcción de una ciudadanía informada, crítica y activa.

La promoción de la sustentabilidad ambiental de las ciudades es uno de los ejes centrales de estos proyectos, a través del monitoreo de las políticas públicas existentes en relación a este tema.

LECCIONES APRENDIDAS

- La construcción de información es central para poder realizar un debate público sobre los problemas de la ciudad.
- Es posible, deseable y necesario que la sociedad civil interactúe con el Estado para poder mejorar la política pública y construir un Estado más transparente.
- Es posible, deseable y necesario que existan canales de comunicación que acerquen los problemas y las percepciones de los ciudadanos al Estado.
- Es posible incidir en las políticas públicas desde la sociedad civil si existe organización.
- Es posible el trabajo conjunto entre organizaciones, empresas, universidades cuando existen objetivos comunes claros y valores y principios que guíen la acción.
- El trabajo en red entre los diversos sectores que constituyen la sociedad civil no es sencillo. Existe mucha desconfianza y falta de credibilidad entre los sectores y al interior de los mismos. Asimismo existe desconfianza en que el sector político y el Estado se comprometa seriamente con una política de transparencia y rendición de cuentas.
- Incentivar la participación ciudadana no es tarea fácil en tiempos de apatía y desinterés por lo público.
- Las instituciones estatales y sus funcionarios no siempre están abiertos a la interacción con la sociedad civil y no siempre están dispuestos a rendir cuentas de sus acciones. En muchos casos no consideran que sea su deber rendir cuentas y que sea un derecho y responsabilidad de los ciudadanos pedirlos.
- Existen prácticas institucionales tradicionales y actores que intentan mantener el status quo, resistiéndose a los cambios que implican estos procesos.
- La construcción y ampliación de estos espacios ciudadanos y su capacidad de incidencia radica en gran medida en la posibilidad de combinar y

potenciar la articulación entre el rigor y experticia técnica con objetivos y estrategias políticas.

- Es necesario complejizar la elaboración de los indicadores de manera de reflejar mejor los problemas de la ciudad y sus diversas áreas geo-políticas, incluyendo a las ciudades periféricas.

TRANSFERIBILIDAD

Las experiencias de monitoreo de la gestión pública se están diseminando por toda América Latina, destacándose como hitos de este proceso los siguientes:

- La Red de ciudades Cómo Vamos que inició Bogotá Cómo Vamos como ciudad pionera se está extendiendo a otras ciudades colombianas y de América Latina.
- Bogotá Cómo Vamos incorporó desde el año 2002 el Proyecto Concejo Cómo Vamos con el fin de evaluar el desempeño institucional del Concejo de Bogotá.
- La Red Brasileña de Ciudades Justas y Sustentables está en proceso de expansión constante incorporando a más ciudades brasileñas. En marzo de 2010 se realizará el II Encuentro de la Red.
- Creación de la Red de Ciudades Latinoamericanas hacia la sostenibilidad. Firma de la Carta de Principios de la Red en 2008. Primer Encuentro realizado en noviembre de 2009 en Valdivia. Actualmente está en un proceso de discusión y redefinición de la Carta de Principios y en la definición de posibles indicadores de la calidad de vida comunes a todas las ciudades miembro.
- Estas experiencias están inspirando a otras ciudades y regiones en diversos países del continente como Argentina, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay. Estas iniciativas junto a las colombianas y brasileñas han avanzado en la construcción de una Red Latinoamericana de Ciudades Justas y Sustentables.

REFERENCIAS

Cali Cómo Vamos "Balance de los tres años del Programa Cali Cómo Vamos", resumen ejecutivo, Santiago de Cali, diciembre de 2008, disponible en:

<http://calicomovamos.org.co/calicomovamos/>

Movimento Inovataiaia, "Carta de INTENÇÕES", disponible en:

<http://sites.google.com/site/inovatataiaia/>

Movimento Nossa Belo Horizonte, "Carta de Princípios", "Dossier 2010".

Medellín Cómo Vamos, "Balance de 2009", 11 de diciembre de 2009, presentado en sede de Proantioquia.

Medellín Cómo Vamos, Presentación Medellín Cómo Vamos, 1º Encuentro de la Red Latinoamericana de Ciudades hacia la sostenibilidad, Valdivia, noviembre de 2009.

Nossa Santos Sempre Etica, Presentación, disponible en:

<http://www.avozdocidadao.com.br/images/nossasantossempreetica.ppt>

Observatório Social de São Luís, "Sistema de indicadores da cidade de São Luís", disponible en:

<http://www.nossasaoluis.org.br/>

Observatório do Recife, Publicación 28 de mayo de 2009, disponible en:

<http://www.observatoriodorecife.org.br/>

Ramírez, Jorge Giraldo, Medellín Cómo Vamos: monitoreo ciudadano a la gestión de la calidad de vida, abril de 2009.

Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos, "Evolución de la calidad de vida en cinco ciudades colombianas, 2007-2008", disponible en:

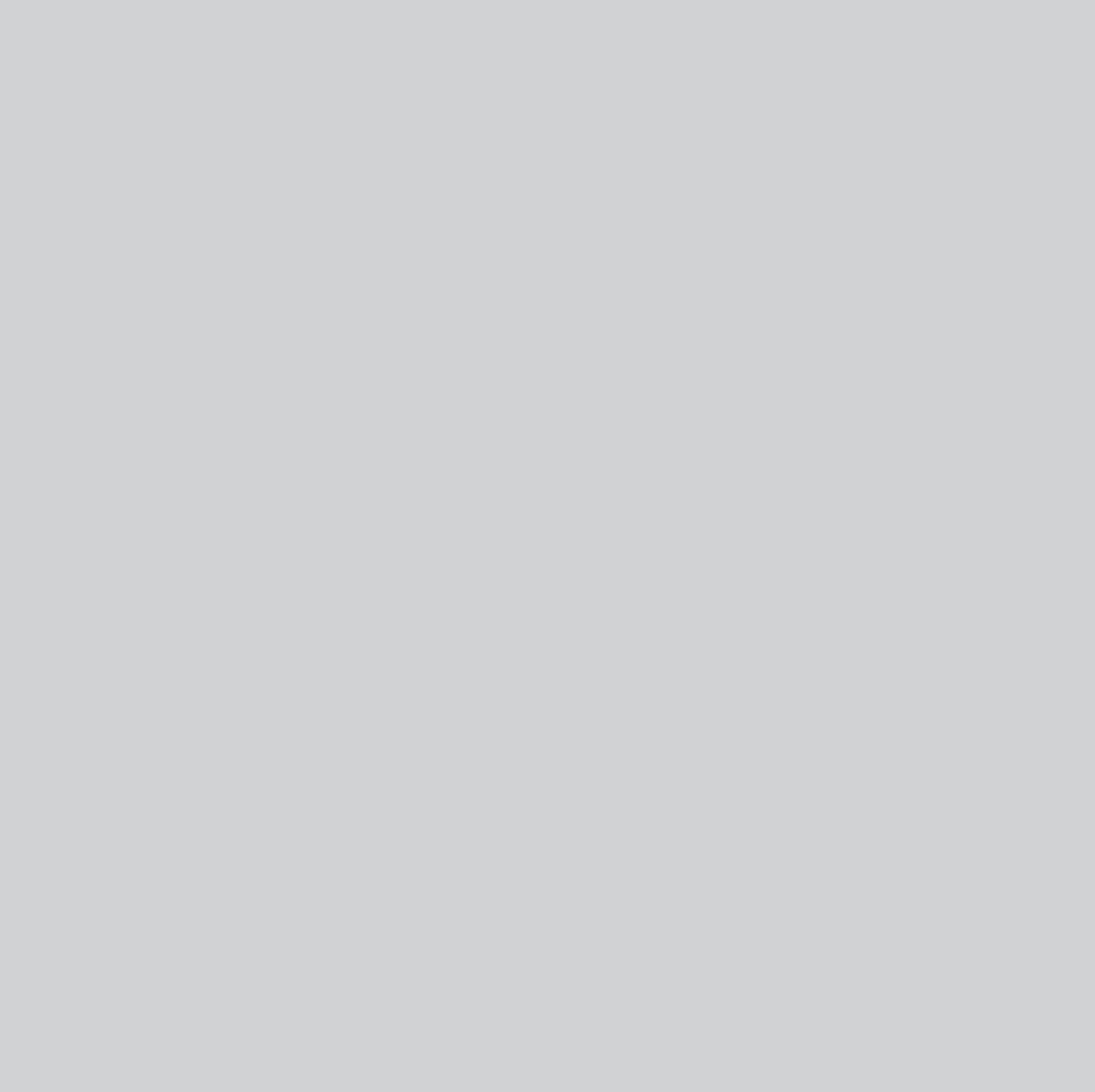
<http://www.calicomovamos.org.co/calicomovamos/content/view/12/31/>.

Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis, "Carta de Princípios" disponible en:

<http://rededecidades.ning.com>

Sánchez María Fernanda, Evaluación de los cambios de calidad de vida en Bogotá, Colombia desde la sociedad civil, Bogotá Cómo Vamos, disponible en:

info.worldbank.org/etools/docs/library/33515/BogotaComoVamos.pdf



TERRITORIO, VIVIENDA, INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE, EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU ZONA METROPOLITANA



CENTRO DE LA VIVIENDA Y
ESTUDIOS URBANOS A.C.

CENVI

INTRODUCCIÓN

La Ciudad de México es una de las ciudades más habitadas y uno de los laboratorios urbanos más complejos y extraordinarios del mundo. En esta megaciudad la problemática urbana, social, medioambiental, económica, habitacional, etcétera, presenta dimensiones colosales; mientras que los desafíos de la gestión urbana, además de enormes, se tornan más complejos derivados de la condición metropolitana de la urbe. En efecto, la Ciudad de México rebasó desde la década de 1950 los límites político administrativos del Distrito Federal (DF)¹, la capital del país, y actualmente abarca una superficie urbanizada que de manera más o menos continúa se extiende físicamente sobre una antigua cuenca lacustre y ejerce una influencia funcional, económica y social sobre más de 50 municipios, que en el año 2005 alojaban a más de 19 millones de habitantes. Durante la segunda mitad del siglo XX se designó a ese espacio urbano con el nombre de Zona Metropolitana de la Ciudad de México, nombre que todavía es frecuentemente utilizado en muchos estudios y documentos. Actualmente la definición oficial utilizada es Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) que abarca las 16 Delegaciones del DF, 58 Municipios del Estado de México y un Municipio del Estado de Hidalgo².

Los datos del censo de población y vivienda levantado en 2010 no están disponibles, por ese motivo todavía es necesario utilizar la información del conteo de población y vivienda de 2005 que indica una distribución de la población en la Zona Metropolitana de 8.7 millones de personas viviendo en el DF y más de 10 millones de habitantes habitando los municipios metropolitanos del Estado de México y el municipio del Estado de Hidalgo.

No obstante el mayor crecimiento demográfico de los municipios metropolitanos, el Distrito Federal sigue siendo el espacio de mayor importancia económica y política de la gran ciudad, todos los días ingresan a esta demarcación millones de personas, vehículos

automotores y mercancías. De acuerdo a estimaciones oficiales del Gobierno del Distrito Federal (2010):

- Cada día llegan al DF alrededor de 5 millones de personas para trabajar, estudiar, comprar, vender, utilizar los servicios de salud y educación, realizar gestiones o hacer protestas políticas.
- De los más de 4 millones de autos que diariamente circulan por las calles de la capital mexicana, se estima que aproximadamente la tercera parte son de los municipios y Estados vecinos.

Se trata de una población flotante que por un lado, contribuye a generar la riqueza económica de la Ciudad de México (pues aporta su trabajo, sus conocimientos y consume en la ciudad), pero por otro lado, representa una sobrecarga a los servicios urbanos, equipamientos sociales e infraestructura. Aquí se debe destacar que se trata de una población que hace uso del espacio, infraestructura y servicios de la ciudad, pero paga sus impuestos federales y locales en su lugar de residencia y no en beneficio de la ciudad capital. Así, mientras que el Gobierno del Distrito Federal (GDF) tiene atribuciones sólo sobre una parte de la gran ciudad y dispone de un presupuesto muy limitado, derivado de una reforma política inconclusa que permitió la elección de autoridades locales a partir de 1997, el Gobierno Federal se reserva un conjunto de atribuciones políticas, económicas y administrativas que son decisivas para el buen funcionamiento de la ciudad capital, por ejemplo restricciones en la asignación del presupuesto público o los topes de endeudamiento para afrontar las necesidades y rezagos de la población residente, a la que se suman la población flotante. En este sentido se puede señalar que el GDF subsidia a los gobiernos de los municipios y estados vecinos, y a sus respectivos habitantes, quienes ante la falta de empleo, servicios y equipamiento públicos en sus lugares de residencia, diariamente acuden al DF a trabajar, formal o informalmente, y a consumir equipamientos colectivos, transporte, vialidad, agua, educación universitaria, servicios médicos, etcétera.

Este artículo se centra en las políticas urbanas que desde fines de la década de 1990 se han realizado en la Ciudad de México y su zona metropolitana, dirigidas a confrontar los principales problemas, rezagos y desafíos urbanos. Se trata de un conjunto de políticas públicas, algunas de ellas innovadoras en escala nacional, destinadas por un lado a mantener un relativo

¹ El Distrito Federal, es una invención del México independiente, mientras que la Ciudad de México es una invención de la conquista española, ya que al declararse la independencia del imperio español la nueva constitución dio lugar a la creación de un territorio destinado a ser la sede de los tres poderes de la unión del Estado federado. Sin embargo, con el nombre de Ciudad de México se asocia en el país y en el extranjero a toda la aglomeración que en 2005 alojaba a más de 19 millones de habitantes.

² Una definición más reciente de ZMVM de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) del Gobierno del Distrito Federal, adoptada en junio de 2008, propone la incorporación de 29 Municipios del Estado de Hidalgo. Sin embargo, en este texto e investigación nos referimos a la definición operativa de ZMVM que abarca 75 entidades político administrativas.

buen funcionamiento de la ciudad, y por otro, para atender algunas de las necesidades más apremiantes de la población.

Para comprender la dimensión de estas políticas, en el primer apartado se presenta un breve panorama de las tendencias de desarrollo urbano y distribución de la población en la Zona Metropolitana del Valle de México, durante el período 1990 - 2005, así como la referencia a las principales problemáticas y desafíos en materia de vivienda, transporte y vialidad.

En el segundo apartado se hace una reseña de las políticas habitacionales de orden federal y local, que desde el año 2000 se realizan en direcciones opuestas: la política local del Distrito Federal que ante la imposibilidad de expandir la superficie urbana (debido a las normas de ordenamiento urbano y la legislación en materia de conservación del medio ambiente) pretende producir soluciones habitacionales en la ciudad existente a través de dos programas habitacionales de construcción y mejoramiento de vivienda, y la política del Gobierno Federal que promueve la expansión urbana en periferias metropolitanas cada vez más distantes. El énfasis se pone en las políticas impulsadas en el Distrito Federal, por considerarlas una buena práctica dirigida a promover una ciudad compacta y sustentable, pero que enfrenta enormes desafíos debido a la magnitud de los problemas, los rezagos acumulados, recursos presupuestales limitados, lucha de intereses políticos y económicos y falta de continuidad en las acciones de administración y gobierno.

El siguiente apartado analiza dos políticas urbanas que han trascendido las acciones “viviendistas” y tienen por objetivo mejorar el entorno de la vivienda: El Programa de Mejoramiento de Unidades Habitacionales y el Programa de Mejoramiento Barrial. Se trata de programas similares a los realizados en otras ciudades latinoamericanas desde la década de 1990, pero adaptados a las condiciones de la capital mexicana. Aquí se analizan los aspectos positivos y las limitaciones de estas dos políticas públicas.

El cuarto apartado presenta un panorama de las, a veces contradictorias, políticas de vialidad y transporte impulsadas durante la última década en el DF y algunos municipios del Estado de México, intentando evitar el colapso de la ciudad y garantizar, relativamente, un buen funcionamiento de la urbe y una adecuada movilidad de sus habitantes y visitantes.

A manera de conclusiones, se destacan críticamente las innovaciones y limitaciones de las políticas urbanas y se señalan un conjunto de desafíos para la confrontación de los problemas urbanos y los desafíos que debe enfrentar esta gran ciudad. Algunas de las conclusiones que se pueden adelantar aquí sobre el conjunto de políticas recientemente realizadas en la ciudad de México en materia de vivienda, infraestructura, transporte y mejoramiento de barrios y unidades habitacionales, junto con algunas políticas sociales,

son las siguientes: 1). Se trata de políticas coherentes que han tenido cierta continuidad en la administración urbana, a pesar de los cambios y alternancia en el gobierno local y la escasez del presupuesto público, condicionado siempre a una negociación con el gobierno federal y recortado además a causa de la crisis económica actual; y 2). Las políticas urbanas locales, comparadas con las políticas públicas del Gobierno Federal, tienen un impacto mucho mayor en la población por su dimensión en el número de acciones realizadas, el presupuesto invertido y la innovación en las formas de gestión e instrumentación. En este sentido puede destacarse la relativa solidez de las instituciones locales y la apertura de espacios de participación ciudadana en los programas públicos, como por ejemplo en los Programas de Mejoramiento de Unidades Habitacionales y de Mejoramiento de Barrios, que en su forma de funcionamiento tienen como condición básica la participación de las comunidades locales y los ejercicios de “presupuesto participativo”, así como el funcionamiento del Consejo Asesor de Desarrollo Urbano y Vivienda (CADUVI).

TENDENCIAS DE DESARROLLO URBANO Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO, EN EL PERÍODO 1990 – 2005

En el siglo XX la Ciudad de México sufrió un impresionante proceso de urbanización que transformó una pequeña de ciudad que en 1990 tenía una población de 344,721 habitantes, ocupando parte del territorio del Distrito Federal, hasta convertirla en una megaciudad con más de 19 millones de habitantes en 2005. Su expansión urbana rebasó desde la década de 1950 los límites político administrativos de la capital mexicana y actualmente cuenta con una superficie urbanizada de 171 mil 564 hectáreas. El cuadro 1 da cuenta del proceso de crecimiento urbano y demográfico, así como de la metropolización de la Ciudad de México y en el mapa localizado en el Anexo 1 se muestra el territorio urbanizado de la zona metropolitana con el Distrito Federal y sus 16 Delegaciones, así como los municipios metropolitanos.

Actualmente la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) presenta un cambio sustantivo en su dinámica de crecimiento: 1). Por una parte, el DF tiene un crecimiento demográfico moderado con procesos de densificación en el llamado segundo contorno y una gran presión de asentamientos dispersos de baja

CUADRO 1: DINÁMICA DE CRECIMIENTO URBANO Y DEMOGRÁFICO DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO, 1950 - 2005

Zona Metropolitana	Territorios incorporados		Población	Superficie (Has)	Densidad (Hab/Ha)
	DF	EDOMEX*			
1950	11	2	2,982,075	26,275	113.49
1960	15	4	5,155,327	41,690	123.66
1970	16	11	8,656,851	72,245	119.82
1980	16	17	13,734,654	89,034	154.13
1990	16	27	15,047,685	131,967	114
2000	16	58	18,350,333	162,184	113.4
2005	16	59	19,239,910	171,564	112.1

Fuente: Elaboración propia con base en Suárez et al, 2006. Nota: * Se refiere al número de municipios del Estado de México incorporados a la Zona Metropolitana del Valle de México.

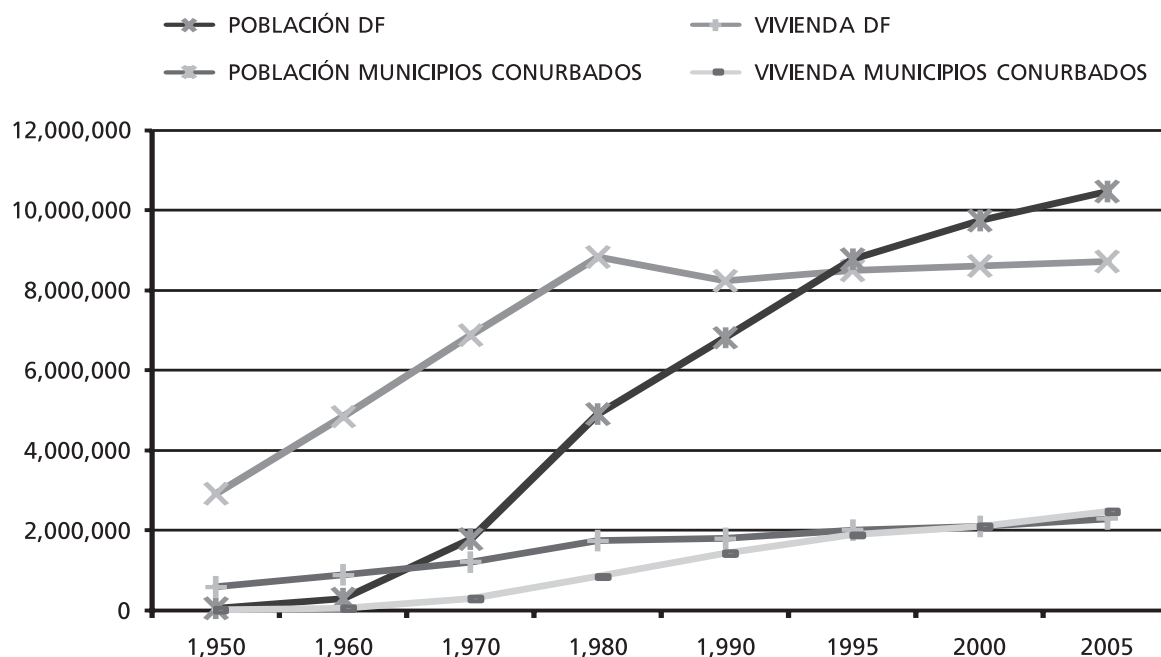
densidad sobre las áreas de conservación ecológica en el sur de la demarcación. 2). En cambio, los municipios metropolitanos del Estado de México, particularmente los del llamado "segundo contorno – arco nororiental", presentan un acelerado crecimiento urbano y demográfico, derivados de la política financiera de vivienda del Gobierno Federal, que de manera agresiva se impuso desde hace quince años y sobre todo a partir del año 2000, dando como resultado la consolidación de un modelo de ciudad dispersa.

En efecto, en las últimas dos décadas la dinámica demográfica y espacial de la ZMVM ha presentado cam-

bios importantes. Los datos del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000 y del II Conteo General de Población y Vivienda, 2005, confirmaron la tendencia que se venía presentando desde la década de 1980: la disminución significativa pero paulatina del ritmo de crecimiento del DF y una relativa desaceleración del crecimiento demográfico en los municipios metropolitanos, como se muestra en las gráficas 1 y 2.

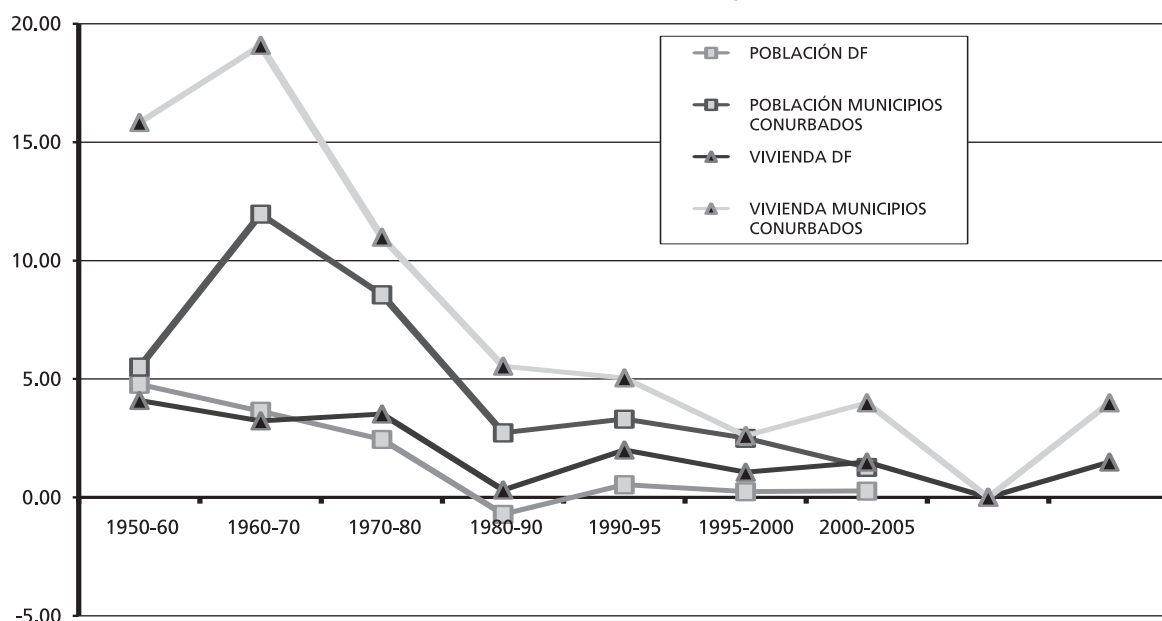
La tasa de crecimiento poblacional del DF pasó de 2.45% a -0.71% entre 1980 y 1990; después aumentó a 0.3% entre 1990 y 2000, pero registró un descenso hasta llegar al 0.04% entre 2000 y 2005.

GRÁFICA 1. DF: CRECIMIENTO ABSOLUTO DE LA POBLACIÓN Y LA VIVIENDA, 1950-2005



Fuente: Censos y conteos de población y vivienda, varios años.

GRÁFICA 2. TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y LA VIVIENDA, 1950-2005



Fuente: Censos y conteos de población y vivienda, varios años.

Asimismo, en el período 2000 – 2005 la ZMVM presentó un incremento de población del orden del 0.79 % anual, mientras que la vivienda lo hizo al 1.69%. Sin embargo, una lectura detenida del cuadro 2 evidencia que hay territorios donde la población decrece y lugares donde la vivienda se incrementa considerablemente.

CUADRO 2. ZMVM: TASAS DE CRECIMIENTO* DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2000-2005

Demarcación	Tasa de crecimiento medio anual	
	Población	Vivienda
ZMVM	0.79	1.69
Ciudad Central DF (Delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza)	-0.16	0.99
Resto de Delegaciones del DF	0.33	1.33
59 Municipios Mexiquenses	1.25	2.08
Tizayuca, Hidalgo	3.59	6.54

Fuente: Suárez Pareyón et al, 2006.

La dinámica demográfica y espacial de la ZMVM de los últimos años tiene su origen en una serie de procesos que se iniciaron en la década de 1950 y se expresan en la manera en que la población se redistribuye en el espacio y en la forma en que se produce el espacio habitable: el despoblamiento del área central, la expansión urbana periférica y el poblamiento de los municipios vecinos, cada vez más distantes del centro de la ciudad.

- El despoblamiento es resultado de la pérdida neta de población y de vivienda. La población se desplaza para residir en otras delegaciones del DF o en otros municipios de la periferia metropolitana. Este despoblamiento se puede explicar por la confluencia de varios factores: el crecimiento y la presión de las actividades terciarias en el territorio, el cambio de usos del suelo (de habitacional a comercial y de servicios), el deterioro físico y el impacto de los sismos, la carencia de políticas habitacionales y la oferta de vivienda en propiedad en áreas periféricas, etcétera.
- La expansión de la periferia metropolitana a través de procesos informales y formales. Durante décadas se conformaron asentamientos populares con viviendas de autoconstrucción, a través de la ocupación de amplias extensiones de ejidos, propiedades privadas y zonas federales del ex-lago de Texcoco. Paralelamente también se formaron fraccionamientos de clase media y conjuntos habitacionales promovidos y ejecutados por el sector público y la banca privada, y actualmente edificados por el sector privado aprovechando los fondos de los sistemas de ahorro de los trabajadores.
- El proceso de metropolización data de la década de 1950, cuando empiezan a surgir miles de colonias populares que se caracterizaban por sus enormes dimensiones, carencia de servicios urbanos, la irregularidad jurídica, su emplazamiento en sitios no aptos para el desarrollo urbano y a menudo en zonas de alto riesgo. Este proceso se aceleró con la no autorización de nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal³ y con ello, el incontenible crecimiento urbano originado por la gran presión

3 Esta prohibición se levanta hasta 1968.

CUADRO 3. ZMVM: POBLACIÓN CENSAL TOTAL Y PORCENTUAL 1950-2005

Entidades	Población absoluta							
	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005
ZMVM	3,527,884	5,684,302	9,281,907	14,457,258	15,563,795	17,297,539	18,396,677	19,231,829
Distrito Federal	3,050,442	4,870,876	6,874,165	8,831,079	8,235,744	8,489,007	8,605,239	8,720,916
58 Municipios Estado de México	472,346	807,389	2,399,039	5,609,725	7,297,758	8,769,175	9,745,094	10,454,340
Tizayuca, Estado de Hidalgo	5,096	6,037	8,703	16,454	30,293	39,357	46,344	56,573
Entidades	Población relativa (%)							
Distrito Federal	86.5	85.7	74.1	61.1	52.9	49.1	46.8	45.3
58 Municipios Estado de México	13.4	14.2	25.8	38.8	46.9	50.7	53.0	54.4

Fuente: Elaboración propia con base a datos del INEGI.

demográfica se desplazó hacia los municipios conurbados del Estado de México. A manera de ejemplo pueden señalarse los grandes negocios inmobiliarios que, durante las décadas 1950 a 1980, crearon fraccionamientos en tierras no aptas para el desarrollo urbano, en su origen irregulares y hasta ilegales, y actualmente regularizados y con estatus de municipio libre, como es el caso de Ciudad Nezahualcóyotl y Valle de Chalco.⁴

Todos estos procesos, gestados en décadas anteriores y acrecentados en años recientes, contribuyen a acelerar el peso poblacional que cada vez más registran los municipios conurbados y la disminución del peso demográfico de las delegaciones del Distrito Federal. Esto puede apreciarse con mayor claridad con los datos del Cuadro 3. Así, mientras en 1950, el 86.5% de la población metropolitana residía dentro de los límites del DF, para el año 2005, sólo el 45% de los habitantes de la ahora Zona Metropolitana del Valle de México vive dentro del DF.

La distribución asimétrica de la población en la ZMVM también se expresa espacialmente, en la última década, en el crecimiento total de la superficie urbanizada que se desarrolló mayoritariamente (95%) en los municipios metropolitanos, mientras que en el área urbanizada del DF tuvo un incremento estimado de 5%. Sin embargo, el DF mantiene mayores densidades de población: 107 habitantes por hectárea versus 70 Hab/Ha que presentan los municipios metropolitanos.

Asimismo, la reciente expansión urbana periférica es resultado de varios factores asociados al modelo de desarrollo neoliberal adoptado plenamente por el Estado mexicano desde principios de la década de 1990:

la desregulación, las nuevas políticas públicas y formas de gestión urbana que otorgan mayores atribuciones al sector privado, la visión que se tiene del libre mercado en la búsqueda de soluciones a las necesidades de la población, etcétera. Así, a principios de la década de 1990 se reformaron los Artículos 27 y 115 de la Constitución Política Mexicana, y se modificaron las leyes Agraria y de Asentamientos Humanos; los organismos públicos de vivienda financiados con los fondos sociales de los trabajadores se transformaron en entidades financieras que canalizan recursos para la construcción de vivienda al sector privado; los municipios tienen atribuciones para realizar planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y mayor autonomía frente a los desarrolladores inmobiliarios; la tierra de propiedad colectiva se puede privatizar y los ejidatarios adquieren mayor libertad para comercializar sus tierras, facilitando el surgimiento de nuevos proyectos habitacionales, tanto formales como informales.

TENDENCIAS DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 1990 – 2005

Los procesos de despoblamiento de las áreas urbanas centrales, y de crecimiento urbano y de población en las periferias metropolitanas, que desde la década de 1990 tienen lugar, se han acelerado.

El proceso de despoblamiento de la denominada Ciudad Central (que abarca las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza), se extiende a otras delegaciones del denominado primer contorno (Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero e Iztacalco) y a 6 Municipios metropolitanos (Atlautla, Jilotzingo, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl y Tlalneantla).

4 Según el Censo de Población de 1980, 4 de cada 10 pobladores de los municipios metropolitanos residían en estas 4 unidades político administrativas.

Entre 2000 y 2005, la ZMVM incrementó en 843,233 el número de habitantes, de ellos los 4 municipios metropolitanos que mayor incremento mostraron -con 387,241 habitantes- fueron Ecatepec de Morelos y Tecamac en el norte y Chicoloapan e Ixtapaluca en el oriente. Por su parte, en el Distrito Federal 8 Delegaciones tuvieron un crecimiento positivo y ganaron población: Tláhuac, Xochimilco, Milpa Alta, Tlalpan, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Álvaro Obregón e Iztapalapa, ésta última es la de mayor incremento poblacional. Solamente en esta Delegación vive uno de cada 5 capitalinos (ver anexo 2).

Por su parte, en el período 2000 – 2005 la ZMVM presentó un incremento de vivienda de 373,511 unidades; 261,812 viviendas nuevas se registraron en 57⁵ Municipios conurbados y el resto en el territorio del Distrito Federal. Es evidente que la construcción de vivienda se desplazó al Estado de México porque los desarrolladores inmobiliarios y empresas constructoras de vivienda encuentran suelo barato. Con ello miles de capitalinos se trasladaron allí, donde encontraron una oferta de vivienda ligada a los créditos otorgados por los organismos públicos de vivienda, en comparación con la escasa oferta de vivienda y créditos disponibles para la población de bajos ingresos en el Distrito Federal.

Con respecto al DF, en el período 1990 – 2005, Iztapalapa es la Delegación que muestra un significativo crecimiento en términos absolutos de 138 mil 755 viviendas, seguida por Tlalpan con 45 mil 727 viviendas. La brecha entre esta delegación y el resto es significativo (ver anexo 3). Por su parte, los municipios metropolitanos que en el período 2000 – 2005 concentraron el mayor incremento en el número de viviendas (con 94,459 unidades) son: Ecatepec de Morelos, Tecamac, Chicoloapan e Ixtapaluca.

MIGRACIÓN EN LA ZONA METROPOLITANA

En la ZMVM las tasas de natalidad y mortalidad son relativamente bajas, no así las de migración. En 1960 la tasa de natalidad era de 49 nacimientos por cada mil habitantes. En el período de 1995 a 2000 la tasa de natalidad fue de 18.2 nacimientos por mil habitantes. El DF presenta 2.1 hijos por mujer, pero los municipios metropolitanos 2.6 hijos por mujer. Asimismo, la esperanza de vida en el DF es de 78 años, mientras que en los Municipios conurbados es de 76 años.

El DF es una entidad expulsora de población: en el 2000 eran 4.46 millones de personas procedentes del DF que vivían en otra entidad del país (de ellos 3.02 millones residían en el Estado de México), mientras que ese mismo año 1.83 millones provenían de otras

partes de la República para residir en el DF. Entre 2000 y 2005 alrededor de 375 mil inmigrantes se establecieron en los 58 municipios metropolitanos, de ellos 258,750 personas (69%) eran del DF.

En gran medida la salida de habitantes del DF está directamente vinculada al tema de la vivienda. Por un lado, el DF es una ciudad con una oferta de vivienda muy cara para la población de medianos y bajos ingresos, mientras que en los municipios metropolitanos existe una oferta de suelo y vivienda accesible a sus ingresos; y por otro lado, esta emigración se ha fortalecido por el binomio combinado de políticas habitacionales deficientes para rehabilitar y reciclar la vivienda existente, y políticas habitacionales basadas en la construcción de vivienda nueva en las periferias urbanas, soportadas por abundantes recursos provenientes de los fondos públicos de vivienda. El Estado en el pasado y el sector privado en el presente han recurrido a la urbanización de las distantes periferias donde el suelo es más barato para poder edificar vivienda de bajo costo, con graves consecuencias para la población beneficiada y para la ciudad en su conjunto, pues incrementan la extensión urbana y alejan a la población de las fuentes de empleo y de los servicios. Así, las políticas habitacionales contribuyen a la expansión urbana de la metrópoli.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA DE LOS GOBIERNOS FEDERAL Y LOCAL, EN EL PERÍODO 1990 – 2005

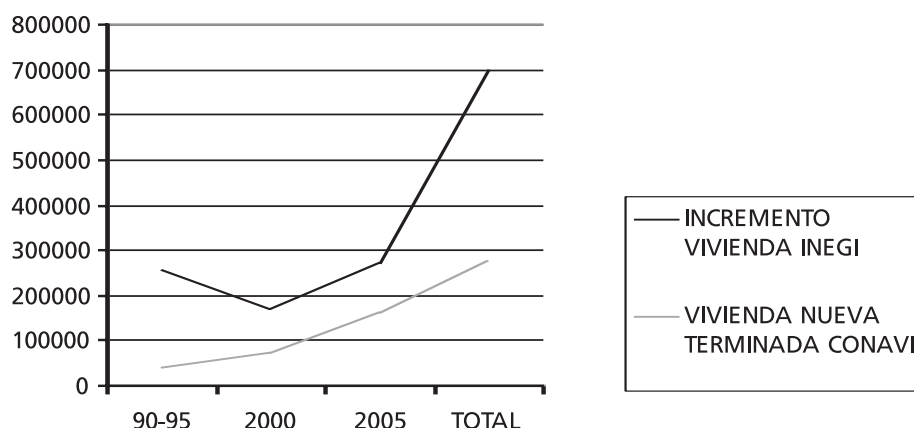
La ZMVM es una entidad fragmentada en términos jurídico políticos y con serias deficiencias en materia de coordinación metropolitana en la que, desde fines de la década de 1990, aplican las dos líneas contradictorias de política habitacional que ya fueron mencionadas en el punto anterior, las cuales han contribuido a profundizar las tendencias de expansión urbana a costa del medio ambiente y el vaciamiento y despilfarro de la ciudad construida.

PRODUCCIÓN FORMAL DE VIVIENDA

El incremento de viviendas en los 59 municipios metropolitanos, en el período 2000 – 2005, fue de 261,812 viviendas: 92,954 (35.5%) corresponden a vivienda producida a través de sistemas de autoproducción, mientras que 168,858 corresponden a la producción formal de vivienda, de acuerdo a estadísticas del Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI).

⁵ De los 59 municipios que forman parte de la ZMVM dos municipios, Netzahualcóyotl y Tlalnepantala, presentaron en el período 2000 – 2005 pérdida de viviendas. Es el mismo caso de la Delegación Venustiano Carranza en el Distrito Federal.

GRAFICA 3. INCREMENTO DE VIVIENDA EN EL DF 1990 – 2005



Fuente: CONAVI 1993 - 2006

En el DF, según el CONAVI la vivienda nueva producida con financiamiento público fue de 275,848 unidades, entre 1995 y 2006, mientras que el incremento total de vivienda en ese período fue de 426,280 viviendas (según datos censales de INEGI), esto quiere decir que 150,432 viviendas (35.2%) se realizaron con recursos propios de la población y sin apoyo de los fondos públicos de vivienda, eventualmente un sector minoritario de la población habrá obtenido créditos hipotecarios en la banca comercial (ver cuadro 4 y grafico 3).

En el cuadro 4 se presenta un desglose por Delegación de los créditos públicos otorgados en el DF en el período 1993 – 2005, donde se evidencia que las áreas rurales son las que menos financiamiento público para vivienda nueva han recibido: Milpa Alta, Xochimilco, Magdalena Contreras, Cuajimalpa y Tlalpan.

CUADRO 4. CRÉDITOS PARA VIVIENDA E INCREMENTO TOTAL DE VIVIENDA EN EL DF 1993-2005

PERIODO	1993-1995	2000	2005	TOTAL
Vivienda nueva terminada (CONAVI)	40243	74659	160946	275848
Incremento vivienda (INEGI)	215913	97669	112698	426280

Fuente: CONAVI 1993-2006, INEGI 1990, 1995, 2000 Y 2005.

CUADRO 5. VIVIENDA NUEVA FINANCIADA POR ORGANISMO EN EL DF, 2001-2006

ORGANISMO	VIVIENDA NUEVA	%
INFONAVIT	55058	34
FOVISSSTE	10406	6
FOVI (PROVIFI-PROSAVI)	7393	5
INVI	78873	49
ISFAM	287	0
SHF (PROVIFI)	7320	5

ORGANISMO	VIVIENDA NUEVA	%
SHF (PROSAVI)	94	0
BANCA	1272	1
LFC	234	0
TOTAL	160937	100

Fuente: CONAVI 2001-2006

Asimismo, en el DF el organismo que aporta la mayor cantidad de créditos para la adquisición de vivienda nueva es el Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal (INVI), creado en 1998, con el 49% del total de créditos otorgados en el período 2001 – 2006, seguido por el Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) con el 34 % de los 160 mil créditos otorgados en el periodo (ver cuadro 5).

LA POLÍTICA FEDERAL Y LA URBANIZACIÓN SALVAJE

Dos procesos han contribuido a la creación de conjuntos de viviendas unifamiliares de grandes dimensiones en las desordenadas periferias metropolitanas. 1). Las reformas a la constitución, realizadas a principios de la década de 1990, permitieron la incorporación al mercado inmobiliario de las tierras de propiedad social y otorgaron nuevas atribuciones a los municipios, quienes sin ningún proyecto de ciudad y sin coordinación metropolitana, tienen facultades para realizar planes locales de desarrollo urbano y otorgar licencias de construcción, lo que además en poco contribuye a sus magros ingresos económicos. 2). La política habitacional, basada en el *Consenso de Washington*⁶, entregó al libre mercado la tarea de “solucionar” las necesidades habitacionales. Los organismos públicos administradores de los fondos de ahorro para la

6 Para Ortiz (2008), este consenso se resume en el decálogo: Disciplina fiscal, reordenamiento del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés y del comercio internacional, tasas de cambio competitivas, apertura a la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad.

CUADRO 6. POBLACIÓN Y VIVIENDA EN 4 MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO, 2000 – 2005

Municipio	Superficie (Has)		Población			Vivienda		
	Total	Urbana*	2000	2005	Incremento	2000	2005	Incremento
Chicolopa	6,307.5	1,621.86	77,579	170,035	92,456	16,300	38,096	21,796
Ecatepec de Morelos	18,600.0	11,075.00	1,622,697	1,688,258	65,561	346,922	364,096	18,043
Ixtapaluca	31,854.0	4,359.00	297,570	429,033	131,463	61,310	94,280	32,970
Tecamac	15,340.0	2,956.29	172,813	270,574	97,761	36,443	60,093	23,650

CUADRO 7. CARACTERÍSTICAS DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, Y CONJUNTOS DE VIVIENDA ESTUDIADOS, EN 4 MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO, AÑO 2000

Municipio	Población 2005	Población del DF	Viviendas sin agua entubada	Lugar por grado de marginación	Conjuntos de vivienda estudiados (1998 – 2006)	Empresa
Chicolapan	170,035	24,065	33.0%	15	Geovillas de Costitlán Chicolapan	GEO
Ecatepec de Morelos	1,688,258	33,576	20.09%	4°	Las Américas Ecatepec	ARA
Ixtapaluca	429,033	45,673	24.28%	5°	San Buenaventura Ixtapaluca	ARA
Tecamac	270,574	19,787	22.46%	14	Los héroes Ecatepec Tecamac	SADASI

Fuente: Elaboración propia con base en Suárez Pareyón et al (2006). Nota: * Área urbana estimada en el año 2000.

vivienda, fueron transformados en entidades exclusivamente financieras y se eliminó su papel de ejecutores de la política habitacional, dejándolos incapacitados para ejercer un papel regulador de la calidad de los productos habitacionales. La política habitacional se dirige fundamentalmente a una población que tiene un empleo formal y puede acceder a una hipoteca para comprar una casa en propiedad (con ingresos de 5 a 10 veces el salario mínimo)⁷. Esta política se centró fundamentalmente en la construcción masiva de vivienda nueva⁸ y en el papel que la producción de vivienda tiene en la actividad económica, pues la industria de la construcción desencadena la actividad de 37 ramas económicas, genera empleo, consume materiales de construcción y activa al sector financiero. Es más una política económica que una política social.

En 2005, Enrique Ortiz (2008) refiere que 1,200 constructoras privadas participaban en el mercado habitacional, pero 9 de ellas concentraban el 25% de la producción total y 6 cotizaban en la Bolsa de Valores con altos rendimientos. Entre 2000 y 2006 los organismos públicos de vivienda (cuyos fondos son sociales) otorgaron 4.14 millones de créditos para edificar 2.84 millones de viviendas, mejorar 1.01 millones de viviendas e iniciar la edificación de 227,297 viviendas (Sandoval, 2009)⁹. Curiosamente, el INEGI reporta en 2005 un parque habitacional desocupado

de 4,272,287 viviendas y 1,421,689 viviendas utilizadas de manera temporal. En esta política, los subsidios al frente otorgados por el Estado (815 mil entre 2000 y 2006 de acuerdo a la CONAVI) se destinan al sector privado, para que los pobres puedan “resolver” sus necesidades de vivienda en el libre mercado.

EL “MILAGRO” NEOLIBERAL DE LA REPRODUCCIÓN DE VIVIENDA Y SUS CONSECUENCIAS

El mercado habitacional es incapaz de dar respuesta a la necesidad de vivienda de la población en situación de pobreza, quien para satisfacer sus necesidades habitacionales recurre a la urbanización popular con las implicaciones de precariedad, hacinamiento, deterioro, vulnerabilidad y riesgo. Ortiz (2008) señala que esta política excluye al 52.12% de la población que gana menos de 5 salarios mínimos. Asimismo, esta política habitacional construye “vivienda” pero no ciudad: algunos ejemplos de estas urbanizaciones las presenta el estudio de Suárez Pareyón et al (2006): en el período comprendido entre 2000 y 2005 en cuatro municipios metropolitanos (Ecatepec de Morelos, Tecamac, Chicolapan e Ixtapaluca) se produjeron 94,459 viviendas nuevas, que equivalen al 56% de la producción formal de vivienda en los municipios del Estado de México (ver cuadro 6).

Vale añadir que de acuerdo a un estudio sobre pobreza urbana para 37 municipios metropolitanos, realizado en el año 2000 por Suárez Pareyón y Velázquez (2002) estos 4 municipios presentan un doble fenómeno de marginación y de llegada de clases medias, quienes adquieren “casas solas”¹⁰ en las nuevas

7 En concordancia con esta visión, la legislación en la materia define a la vivienda de interés popular y a la vivienda de interés social como aquella cuyo precio de venta al público es de 15 y hasta 25 salarios mínimos anuales vigentes respectivamente. En moneda mexicana estos montos equivalen de 314.5 mil a 524.3 mil pesos, o bien de 25.1 a 41.9 mil dólares.

8 Hay otros programas de vivienda destinados a las zonas urbanas y rurales llamados “pies de casa”, vivienda evolutiva, mejoramiento, adquisición de vivienda existente, etcétera.

9 Entre 2000 y 2005 el parque habitacional del país se incrementó en 2,493,122 viviendas, para pasar de 21,513,235 viviendas habitadas a 24,006,357 viviendas habitadas.

10 En el lenguaje popular “casa sola” es la vivienda en un lote unifamiliar.

unidades habitacionales. Así, son muy fuertes los contrastes entre los asentamientos humanos existentes y los nuevos conjuntos de casas solas, que al interior disponen de servicios urbanos. En el cuadro 7 además de las características de marginalidad, es posible observar las decenas de miles de oriundos del DF que se han desplazado a vivir en esos municipios metropolitanos donde las empresas privadas han realizado miles de viviendas.

Esther Maya (2005) señala en su estudio que entre 1992 y 2002 se edificaron 68,625 viviendas nuevas en 8 conjuntos habitacionales solamente en el municipio de Ixtapaluca. Este municipio que en 1980 tenía 77,862 habitantes alcanzó los 297,570 habitantes en el 2000 y los 429,033 habitantes en 2005.

Esta producción habitacional supuestamente mejora las condiciones de vida de los beneficiarios, algo muy cuestionable dadas las dimensiones y la ubicación de las nuevas viviendas. El modelo "chileno" realizado "a la mexicana", evaluado como "exitoso" en función de la producción habitacional masiva y en la "efectividad" del mercado inmobiliario, se basa en el principio de una extensiva urbanización altamente segregada. Así, los enormes conjuntos con miles de viviendas cada vez más pequeñas son un negocio privado de alta rentabilidad, financiado con los fondos sociales de los organismos públicos de vivienda, que genera altos costos sociales para quienes allí habitan y enormes repercusiones para las ciudades y territorios vecinos ya que:

- Se ubican en lejanas periferias, donde el suelo es barato, y obligan a sus residentes a realizar grandes traslados para acceder al trabajo, los servicios y equipamientos.
- Tienen impactos negativos en los territorios donde se ubican y en la infraestructura de los asentamientos vecinos (agua, drenaje), además saturan las vialidades regionales no diseñadas para grandes flujos vehiculares.
- Se integran con viviendas estandarizadas de dimensiones menores a 40 m², sobre lotes muy pequeños, que se reproducen miles de veces, lo que limita las posibilidades de ampliación para responder a la evolución de las familias. Es de hacer notar que la mala habitabilidad de esos productos es disfrazado por un diseño de fachadas malicioso que simula una imagen urbana de viviendas de mayores dimensiones.
- Los conjuntos habitacionales en cuestión no se planean en el marco de un plan municipal ni se planifican en el ámbito urbano o regional. En la práctica, el Estado abdicó su responsabilidad de ordenar el desarrollo urbano y la cedió a los desarrolladores inmobiliarios, quienes en función de criterios pragmáticos y negociaciones con municipios, deciden la ubicación y diseño de esos artefactos habitacionales.

- Constituyen una nueva forma de exclusión social, pues contribuyen a la formación de ghettos propensos a la generación de conflictos y resentimientos sociales, por estar alejados de las ciudades y carecer de servicios y equipamientos comunitarios. Jordi Borja ha señalado que esos lugares son propicios para el surgimiento de organizaciones del tipo de "sendero luminoso".

El estudio de Suárez Pareyón et al (2006) sobre cuatro conjuntos habitacionales en cuatro municipios metropolitanos, que incluye un conjunto de entrevistas con los beneficiarios, evidencia que los nuevos residentes sufren un proceso de adaptación - aceptación con modificaciones de la vivienda nueva y /o de rechazo, intentando volver al lugar de residencia anterior. Aquí los nuevos residentes valoran los tiempos de traslado a sus lugares de empleo, estudio y consumo de servicios (que alcanza de 2 a 4 horas de recorrido) y costos de transporte (de 30 a 40 pesos)¹¹, la lejanía del sitio, las dimensiones de la nueva vivienda y las pocas posibilidades de modificación que esta ofrece; pero también las ventajas, como la propiedad privada, el patrimonio propio, la casa sola, la independencia de los padres, etcétera. Así, en varios casos se observó que las viviendas se ocupa sólo el fin de semana, otras se alquilan, se venden o traspasan sus créditos y otros más se dejan abandonadas.

LA POLÍTICA HABITACIONAL LOCAL: CRECER SOBRE LA CIUDAD EXISTENTE

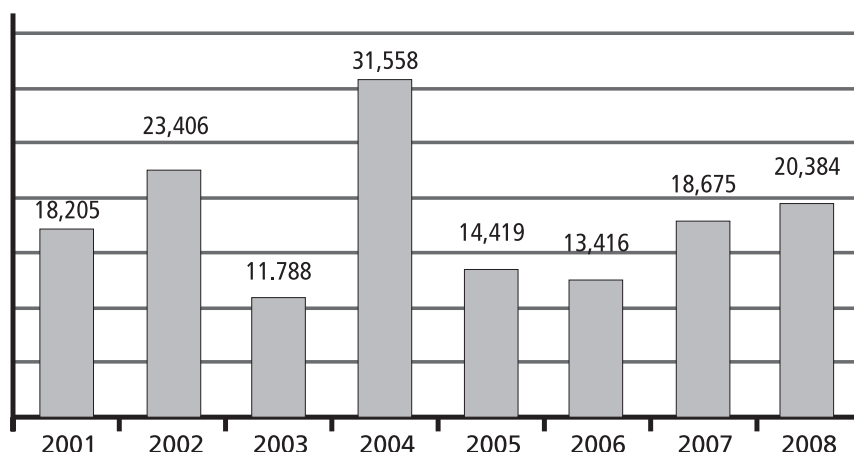
El Gobierno del DF impulsa desde 1998, a partir de que se conquistó la elección democrática de un gobierno local autónomo, una política habitacional destinada a la población no asalariada (sin empleo formal) de bajos ingresos, a través de dos programas fundamentales: el mejoramiento de la vivienda popular existente y la construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales. Cada programa ha realizado del 2001 a la fecha 166,214 y 47,696 acciones de mejoramiento y construcción de vivienda nueva respectivamente.

LA REDENSIFICACIÓN DE LA CIUDAD CENTRAL Y EL MEJORAMIENTO DEL PARQUE HABITACIONAL EXISTENTE

Entre 2000 y 2006 el gobierno local impulsó una política restrictiva de desarrollo urbano que prohibía la edificación de conjuntos de vivienda nueva en 9 de las 16 Delegaciones políticas del DF y sólo la permitía en 4 Delegaciones Centrales (donde se perdieron 1.2 millones de residentes entre 1970 y 2000). El propósito era evitar el crecimiento desordenado de la mancha urbana y la pérdida de suelo ecológico (bosques y áreas verdes donde se recargan los acuíferos y se produce oxígeno) a causa de la expansión urbana, así

11 El costo diario de transporte se encuentra en un rango de 2.4 a 3.2 dólares, cuando el salario mínimo mensual equivale a 132 dólares mensuales.

GRAFICA 4. ACCIONES DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA EN LOTE FAMILIAR (GDF-INVI) 2001 – 2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INVI

como repoblar el centro de la ciudad. En ese período se construyeron 33,497 viviendas nuevas en conjuntos habitacionales de diversa magnitud.

Esta política urbana y habitacional afectó a la vivienda de interés social y en general a todo el mercado habitacional, pues obligó a los constructores privados a edificar vivienda sólo en las cuatro delegaciones centrales. Así, el sector público y el privado se pusieron a competir por un suelo escaso para edificar vivienda para sus respectivas clientelas, con el consecuente incremento de los valores del suelo, de las rentas urbanas y del costo de la vivienda. Entre las principales críticas a esta política, destacan las que señalan que ésta produjo los efectos que pretendía combatir, es decir la expansión urbana. Así, la clase media baja y los pobres de la ciudad, así como las grandes empresas privadas promotoras de vivienda, se desplazaron hacia las periferias metropolitanas, donde el suelo es más barato y los planes municipales son menos restrictivos. Esta política fue abandonada por las actuales autoridades que gobiernan el DF desde diciembre de 2006. Actualmente es posible edificar conjuntos de vivienda en casi toda la ciudad, es decir, en toda el área urbana del DF, de acuerdo a lo establecido en los programas de desarrollo urbano, que junto con la ley respectiva constituyen el marco jurídico vigente. Como saldo aparentemente positivo de seis años de control e incentivo sobre la producción de vivienda nueva en las delegaciones del DF, el conteo de población 2005 reporta un ligero repunte de población en las cuatro delegaciones centrales de la ciudad.

Por su parte, el Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar constituye una política pública que reconoce el esfuerzo y la capacidad constructora de la gente, pero también que la vivienda popular autoproducida no está concluida, que presenta precariedad y deficiencias constructivas, higiénicas y de habitabilidad, así como carencia de servicios, infraestructura, equipamiento de barrio y espacio público para

el encuentro e intercambio de los distintos grupos sociales, el descanso y el ocio de los ciudadanos. Este programa, a través de créditos pequeños adecuados a la capacidad de pago de la población, contribuye a mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias de bajos ingresos y financia la construcción de baños, cuartos, cocinas, locales comerciales y de servicios, o la edificación de una vivienda nueva sobre la existente.

POLÍTICAS DE MEJORAMIENTO URBANO EN EL DF. 2000 – 2010

Desde el año 2000 el gobierno del DF comenzó a impulsar políticas de mejoramiento del entorno urbano, a través de dos programas con buenas intenciones, magros recursos y alcances limitados

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE UNIDADES HABITACIONALES

Este programa comenzó a operar en el año 2000, a través de la Procuraduría Social del DF (PROSOC) y se destina a atender a una "ciudad de condominios en deterioro". En efecto, datos recientes de la PROSOC (citados en Asamblea Legislativa del Distrito Federal ALDF, 2003) indican que en el año 2003 un total de 2.1 millones de habitantes del DF residían en 5,004 Unidades Habitacionales de distinta magnitud. Esto indica que el 24.4% de la población de la Ciudad de México vive en régimen de condominio. El 12% de este parque habitacional por su antigüedad (más de 20 años) presentaba problemas en sus instalaciones de agua, drenaje, energía eléctrica y de gas. Poco más

de la quinta parte de la población y viviendas de esta tipología habitacional se ubica en Iztapalapa, que es la Delegación más poblada del DF.

Este programa otorga hasta 400 pesos por vivienda en conjuntos habitacionales con más de 25 viviendas y condiciona la entrega del recurso a la realización de juntas vecinales y un ejercicio de “presupuesto participativo”. Con los magros recursos la población en el mejor de los casos puede cambiar los tanques para almacenar el agua, construir una cisterna o realizar mejoras menores, como la impermeabilización de azoteas, pero abre un camino posible a la mejoría de los conjuntos habitacionales por muchos años dejados en el abandono.

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO BARRIAL

Este programa, que comenzó a operar en 2006 y está sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF, reconoce que cerca del 60% de la ciudad y sus barrios y colonias ha sido producida progresivamente gracias al esfuerzo de la población de bajos ingresos, generalmente en condiciones de pobreza y precariedad, y que por ello presenta un conjunto de deficiencias y rezagos en materia de infraestructura, servicios, espacio público, banquetas y pavimentación, áreas verdes y jardines, etcétera. Por ello, este programa se propone a través montos de financiamiento de entre uno y dos millones de pesos, mejorar el espacio público, la imagen urbana, generar espacio público, remozar áreas verdes y comunitarias, etcétera.

En 2007 se realizaron 49 programas de mejoramiento barrial, de los cuales 28 son de imagen urbana, 10 de rehabilitación y construcción de centros comunitarios, 5 plazas y jardines públicos, 2 auditorios y 5 son de obras de infraestructura.

En ambos programas de mejoramiento del entorno urbano (unidades habitacionales y barrios y colonias) otras necesidades apremiantes y problemas más sentidos por la población no son atendidos por la política pública, como es el caso de la inseguridad pública, el desempleo y la pobreza.

POLÍTICAS DE VIALIDAD Y TRANSPORTE EN EL DF DURANTE EL PERÍODO 2000 – 2010

En la última década el Gobierno del DF ha realizado un conjunto de grandes obras de infraestructura vial y de transporte, y de agua y drenaje, de dimensiones descomunales para tratar de mantener en un relativo buen funcionamiento a la capital del país. Se trata de obras que generan un conjunto de impactos positivos y negativos para la ciudad, para los ciudadanos en su conjunto, y para los distintos actores involucrados en los territorios objeto de modernización y construcción de esas mega obras. En efecto, la mayor parte de las obras realizadas han sido controvertidas y generan un conjunto de opiniones diferenciadas entre los distintos actores sociales. A manera de ejemplo se pueden citar algunos ejemplos: 1). La oposición, desde el ámbito académico a la construcción de segundos pisos a una parte del anillo periférico, por considerar que esa política beneficia a la mayoría de autos pero a la minoría de la población que se traslada en transporte colectivo. 2). La oposición de grupos de residentes en colonias y barrios de la delegación Tláhuac, donde se edifica una parte importante de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro o la oposición de grupos de habitantes de la delegación Magdalena Conteras que están en contra de la obra de la llamada Supervía del Poniente.

Varias de estas grandes obras han tenido continuidad a pesar del cambio de Gobierno del DF efectuado en el año 2000. Algunas obras fueron iniciadas por el gobierno anterior del DF (2000 – 2006) y al gobierno actual le correspondió inaugurarlas. Asimismo, varias obras fueron planeadas con antelación, por lo que es posible asegurar que hay una continuidad de la política pública en materia de infraestructura en la ciudad, tal es el caso del sistema de transporte colectivo Metrobús y de la solución de conflictos viales a través de la construcción de distribuidores viales. También se puede señalar que algunos proyectos actuales reciclan proyectos que en la década de 1990 no prosperaron, como es el caso de la construcción de segundos pisos sobre las vialidades de alta velocidad en una modalidad de peaje, como es el caso del actual proyecto de la Supervía del Poniente.

Es importante mencionar que en la justificación de la construcción de las grandes obras de infraestructura, se reconoce la compleja problemática de la ciudad en su escala metropolitana, es decir, se reconoce que muchos problemas de esta ciudad (algunos de grandes dimensiones como el tránsito vehicular¹² y la llegada diaria de cinco millones de visitantes la mayor parte procedentes del Estado de México¹³) rebasan

12 En 1904 circulaban en el DF un mil autos, cien años después en 2004 se registran más de 4 millones de vehículos. Fuente: GDF, 2010

13 Fuente: GDF, 2010. Se trata de una población flotante que llega al DF a

los límites políticos del DF y las atribuciones de las autoridades respectivas. Asimismo, la decisión para la construcción de infraestructura vial y de transporte se basa en la Encuesta de Origen y Destino, realizada por el INEGI, y una consulta ciudadana, llamada "Consulta Verde", realizada a principios de la actual gestión del Gobierno del DF.

Frente al cúmulo de problemas viales y de transporte, y a los siempre insuficientes recursos públicos, las obras que actualmente se realizan por parte del Gobierno del DF se proponen: privilegiar el transporte colectivo, solucionar los nodos viales más conflictivos y modernizar de manera prioritaria algunos corredores viales. Los argumentos que justifican la realización de estas grandes obras son la reducción de la contaminación (el 37% de la generación de gases con efecto invernadero proviene de los vehículos automotores), los tiempos de los recorridos, la pérdida de tiempo en los traslados de la población y la reducción de los accidentes.

TRANSPORTE COLECTIVO

En 2003 se inauguró la primera línea del Metrobús, un sistema de autobuses articulados de gran capacidad que se desplaza en un carril de uso exclusivo. De 2006 a la fecha se amplió la línea 1 del Metrobús y se construyó y comenzó a operar la línea 2. Por otro lado, actualmente se construye la línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro que vinculará la red del STC Metro en el sur de la ciudad en sentido oriente - poniente.

Recientemente se inauguró el Corredor Periférico Canal de Chalco – Toreo, para ello se sustituyeron decenas de Microbuses por Autobuses de mayor capacidad. En este mismo sentido puede señalarse la construcción del corredor Cero Emisiones en el Eje Central, que consistió en sacar de circulación las rutas de Microbuses que corrían por esa vialidad, y establecer como único medio de transporte a los Trolebuses (buses eléctricos de gran capacidad) en un carril confinado y con paradas rigurosamente establecidas para ascenso y descenso de pasajeros.

VIALIDAD

En el período de gobierno de 2000 a 2006 se construyó el controvertido Segundo Piso sobre una sección del Anillo Periférico en el surponiente del DF. El actual gobierno se ha concentrado en la modernización de algunos corredores viales y en la solución de los nodos viales más conflictivos, además de poner en marcha el controvertido proyecto de la Supervía Poniente.

Por último, también debe añadirse la construcción reciente de vías exclusivas para los ciclistas, en su modalidad permanente y temporal; en este último caso los domingos durante medio día se abre un circuito

para ciclistas sobre la importante Avenida Paseo de la Reforma y calles del centro histórico, que son parcial o totalmente cerrados al tráfico vehicular. Recientemente se ha puesto en marcha un sistema de alquiler de bicicletas con distintas estaciones localizadas en zonas identificadas con población de ingresos medios y altos y donde se concentran algunas actividades comerciales y de servicios de alto nivel.

EL PROBLEMA DEL AGUA Y LA VULNERABILIDAD DE LA CIUDAD

La disponibilidad de agua para el consumo de la población y los usos comerciales e industriales es uno de los temas más críticos para la sustentabilidad de la ciudad y la zona metropolitana. El acuífero de la antigua región lacustre se agota debido a la explotación intensiva que se ha hecho a lo largo del siglo XX. El agua que la población necesita tiene que traerse de otras cuencas, algunas alejadas a más de cien kilómetros de distancia.

Esa realidad obliga a buscar la gestión integral de los recursos hidráulicos y su vinculación con la planeación urbana. El problema radica en la administración del recurso hídrico a cargo de una autoridad nacional (federal) y administraciones locales diferentes para el Distrito Federal y el Estado de México, no necesariamente coordinadas y con los mismos criterios técnicos para enfrentar la emergencia que imponen las dimensiones demográficas y urbanas en el espacio metropolitano.

Estrechamente ligada a las necesidades de consumo del agua se encuentra la generación y conducción de las aguas de desecho. A lo largo de la historia moderna de la ciudad no se ha dado prioridad al manejo y tratamiento del agua usada en la ciudad, simplemente se ha expulsado hacia otras cuencas por medio de grandes obras. A eso se agrega el desperdicio del agua de lluvia que no es aprovechada por falta de obras de infraestructura adecuadas.

Durante las dos últimas décadas el problema del agua se ha constituido en un problema de emergencia que ha llevado a las distintas administraciones a poner atención e inversión en distintas obras, tanto de abastecimiento y distribución del agua potable, como en el tratamiento y mejor aprovechamiento de las aguas negras y pluviales. Recientemente se ha anunciado la recuperación y regeneración de la Laguna de Xico, localizada en el límite oriental del Distrito Federal con el Estado de México, a través de una inversión conjunta y coordinada entre los distintos niveles de administración del agua de la zona metropolitana. Es importante

trabajar, comprar, protestar, realizar gestiones, estudiar, etcétera.

señalar que se trata de un proyecto que tuvo su origen en el trabajo de investigación universitaria y de participación de comunidades organizadas y organizaciones no gubernamentales.

CONCLUSIONES – LOS GRANDES DESAFÍOS: LA SEGREGACIÓN SOCIOESPACIAL Y LA RUPTURA DEL TEJIDO URBANO Y SOCIAL

Los cambios socioeconómicos, políticos y urbanos realizados en las últimas décadas, han conducido a la formación de una ciudad excluyente y exclusiva para la población de elevados ingresos y la inversión privada¹⁴. El vaciamiento y terciarización de la ciudad central, así como la expansión urbana periférica, son procesos derivados del binomio: mercado inmobiliario y políticas públicas – ausencia de regulación del Estado.

- En las áreas urbanas centrales el incremento de las rentas del suelo (generada por la inversión pública y las políticas de modernización y rescate selectivo del patrimonio) expulsa a la población de menores ingresos y a las actividades menos rentables. Esta ciudad tan cara es incapaz de retener a sus jóvenes y nuevos hogares que se forman.
- La expansión urbana periférica, liderada por el mercado inmobiliario y la política habitacional neoliberal, constituye un urbanismo “cowboy” que conquista y coloniza tierras consideradas “vírgenes”, y condena a gruesos grupos de población a residir en viviendas de dimensiones infames y alejados de las ciudades, las fuentes de empleo, los servicios y los equipamientos urbanos.

Así, la política habitacional federal es doblemente excluyente, pues además de que la población vive alejada de la ciudad, se excluye a más de la mitad de la población pobre que no puede acceder al mercado habitacional formal. Esta población recurre a la conocida urbanización popular en las periferias urbanas. Las familias habitan durante años o décadas en un parque habitacional inconcluso, precario y a menudo en situación de riesgo.

Por su parte, la política habitacional del gobierno del Distrito Federal, aunque correcta y bien intencionada, es muy limitada en su alcance para confrontar las tendencias de fragmentación urbana y para atender las necesidades y rezagos de los distintos de grupos de población del DF. Hasta ahora no hay una política

específica para atender la vivienda rural ni la vivienda deteriorada en barrios, pueblos y centros históricos, no obstante existir algunas experiencias puntuales que pueden marcar el camino para una política más integral y de mayor envergadura. Con esos referentes se puede plantear la existencia de una paradoja que debe ser analizada, pues estos nobles propósitos expresados en los objetivos y enunciados de la política pública han contribuido a profundizar la segregación socioespacial de la ciudad, porque se encuentran muy limitadas para imponer una norma de actuación a la inversión privada respecto al uso social del suelo en materia habitacional, lo cual no está peleado con los negocios privados. En efecto, la política habitacional local actúa sólo en aquellos terrenos donde el suelo es barato, sea porque ya pertenece a las familias de bajos ingresos (programa de mejoramiento de vivienda) o porque se encuentra habitado y en ruinas, y no es interesante para el sector privado, y por ello es susceptible de expropiación. Asimismo, las recientes políticas de mejoramiento de barrios y unidades habitacionales son acciones demasiado puntuales y no alcanzan para revertir los patrones de segregación socioespacial ni para atender problemáticas barriales más fuertes como la inseguridad pública y el desempleo.

De manera simultánea (y divorciada) a la política habitacional, el gobierno del DF impulsa la modernización selectiva de la ciudad y de su patrimonio histórico, bajo un lema que habla de un “Desarrollo urbano sustentable, equitativo y competitivo”. Se trata de una política que puntualmente mejora el funcionamiento de la ciudad, pero que no logra hacerse extensiva a la totalidad del espacio del Distrito Federal.

En un contexto de fuerte polarización social y económica y de incremento de la inseguridad pública, no es de extrañar la formación de una “ciudad propia y aislada” para la población de mayores ingresos, hecha de islas localizadas en diversos territorios con acceso reservado. En resumen, asistimos a la producción de un conjunto de artefactos urbanos para distintos estratos socioeconómicos que no “construyen ciudad” y que contribuyen a forjar un territorio fragmentado, selectivo e individualizado. La ciudad de los espacios públicos se ha replegado en enclaves protegidos y de acceso restringido.

Aquí vale añadir que la lógica del mercado inmobiliario (de suelo y vivienda) produzca la segregación socioespacial y funcional de la ciudad, es algo no sólo conocido sino hasta predecible. Sin embargo, la ciudad es por definición un espacio público y colectivo construido históricamente por todos sus habitantes permanentes y también por todos los habitantes que constituyen la población flotante, por ello su aprovechamiento y usufructo es de interés público y colectivo. Un gobierno responsable debería garantizar el uso y disfrute de la ciudad para todos sus ciudadanos.

Las colonias populares –particularmente las más jóvenes- y de menor densidad presentan un parque habi-

¹⁴ Sin embargo, se debe reconocer que la segregación socioespacial de la urbe es una herencia colonial y una constante histórica no exclusiva de la era neoliberal.

tacional no terminado y con una presencia importante de edificaciones precarias, muchas veces ubicadas en zonas de riesgo. La Colonia Popular históricamente se ha caracterizado por la paulatina construcción y progresiva consolidación física, social y urbana, realizada gracias al esfuerzo individual y colectivo, a menudo bajo formas organizativas y reivindicaciones políticas de la población de bajos ingresos. Este parque habitacional constituye más del 60% del de toda la ciudad y se le conoce bajo el nombre de producción social de vivienda.

LOS GRANDES DESAFÍOS

La Zona Metropolitana del Valle de México presenta una serie de características y condiciones que se imponen en la definición de una política habitacional integral que pretenda contribuir a un desarrollo urbano, social y económico sustentable, equitativo y competitivo.

El primer gran desafío está constituido por la coordinación metropolitana. Las políticas urbanas, habitacionales, de vialidad y transporte, infraestructura y servicios, etcétera, no pueden continuar realizándose de manera aislada. Urgen formas (y reformas) institucionales para que las autoridades del DF, Estados de México e Hidalgo y Gobierno Federal, concilien y consensen un plan integrado de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de la zona metropolitana.

La Zona Metropolitana debe evitar el crecimiento urbano expansivo y privilegiar un desarrollo urbano intensivo, es decir, las necesidades de la población y la

demanda de vivienda se deben satisfacer en la ciudad existente, mientras que el suelo de conservación ecológico debe ser preservado para garantizar el equilibrio ecológico del Valle de México.

Más de la mitad de la población del DF está excluida del mercado formal de suelo y de vivienda. Para librar la brecha que existe entre los bajos ingresos de la población y los altos costos de la edificación o rehabilitación de vivienda, las alternativas habitacionales promovidas por los organismos públicos de vivienda deben definirse de acuerdo a la capacidad de pago de a población.

Más del 60% del parque habitacional ha sido construido por la población de bajos ingresos, sin apoyo del estado. Este hecho irreversible demuestra la capacidad y creatividad de la población de la ciudad de México en la solución de su necesidad de vivienda. La política habitacional debe reconocer este hecho y contribuir a su consolidación y mejoramiento. Asimismo, hay un significativo parque habitacional considerado vulnerable y en riesgo que debe ser atendido por la acción pública para salvaguardar la vida de las familias y su patrimonio.

Las buenas prácticas del gobierno de la ciudad (DF) se encuentran en un proceso inacabado que requiere evaluarse, para replantearse o corregirse. La incidencia crítica de la sociedad organizada, de los técnicos comprometidos con la ciudad y la acción responsable de los funcionarios de gobierno debe influir sobre los legisladores y los dueños del capital para lograr en conjunto una gestión más democrática de la ciudad.

REFERENCIAS

ALDF – Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2003). Decreto por el que aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 31 de diciembre de 2003, México D.F.: Gaceta Oficial del Distrito Federal.

CONAPO – Consejo Nacional de Población (1998). Escenarios Demográficos y Urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1990-2010, Ciudad de México: CONAPO – Secretaría de Gobernación.

MAYA, Esther. y Jesús Cervantes (Coords.) (2005). La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca. México: Facultad de Arquitectura UNAM - Plaza y Valdés.

CONAVI – Comisión Nacional de Vivienda (2006), Estadísticas de Vivienda 1993 – 2006. DF: CONAVI.

COULOMB, René (coord.) (2005). La vivienda en el Distrito Federal: retos actuales y nuevos desafíos, Ciudad de México: INVI – GDF, CONAFOVI, UAM - A.

DUHAU, Emilio (2008). "Los nuevos productores del espacio habitable". CIUDADES 79: 21 - 27.

GDF - Gobierno del Distrito Federal – Secretaría de Obras y Servicios (2010), Obras del Bicentenario, Grandes Obras de Infraestructura 2010, 1910, 1810, Ciudad de México: GDF – SOS – ICA CARSO – CEMEX – GAMI INGENIERIA - IDINSA

INEGI – Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2007). Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos, Ciudad de México: INEGI.

INEGI – Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Censos y Conteos Nacionales de Población y Vivienda 1990, 1995, 2000 y 2005, Ciudad de México: INEGI.

ORTIZ Enrique (2008). "Housing Policies in México, Impacts and Perspectives (1992 – 2007)". TRIALOG 84: 12–19.

SANDOVAL, Georgina (2009). "La vivienda adecuada en México ¿Realización o pendiente?". Disertación doctoral. Universidad Nacional Autónoma de México.

SUÁREZ, Alejandro, Victor Delgadillo, René Flores y Malinali Vega (2009). Estudio para la construcción de vivienda popular en el Distrito Federal, Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda SEDUVI y Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, inédito.

SUÁREZ PAREYÓN, A. et al (2006), Estudio de evaluación del impacto de las políticas de vivienda en la producción habitacional durante el período 1990 – 2005, Ciudad de México: Comisión Nacional de Vivienda CONAVI y Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, inédito.

SUÁREZ PAREYÓN, ALEJANDRO y Velázquez Jesús Enrique (2002), Dinámica de los asentamientos humanos urbanos en los municipios conurbados de las Zonas Metropolitanas de la Ciudad de México y Toluca, en Pobreza Urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales, Gobierno del Estado de México y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrua, Ciudad de México.

ANEXOS

POBLACIÓN 1990 - 2005 EN EL DISTRITO FEDERAL

DELEGACIONES	Población Total con Estimación				Incremento de Población			Incremento -Decremento Absoluto de Población
	Censo 1990	Conteo 1995	Censo 2000	Conteo 2005	Entre 1990-1995	Entre 1995-2000	Entre 2000-2005	
Álvaro Obregón	642753	676930	687020	706567	34177	10090	19547	63814
Azcapotzalco	474688	455131	441008	425298	-19557	-14123	-15710	-49390
Benito Juárez	407811	369956	360478	355017	-37855	-9478	-5461	-52794
Coyoacán	640066	653489	640423	628063	13423	-13066	-12360	-12003
Cuajimalpa de Morelos	119669	136873	151222	173625	17204	14349	22403	53956
Cuauhtémoc	595960	540382	516255	521348	-55578	-24127	5093	-74612
Gustavo A. Madero	1268068	1256913	1235542	1193161	-11155	-21371	-42381	-74907
Iztacalco	448322	418982	411321	395025	-29340	-7661	-16296	-53297
Iztapalapa	1490499	1696609	1773343	1820888	206110	76734	47545	330389
La Magdalena Contreras	195041	211898	222050	228927	16857	10152	6877	33886
Miguel Hidalgo	406868	364398	352640	353534	-42470	-11758	894	-53334
Milpa Alta	63654	81102	96773	115895	17448	15671	19122	52241
Tláhuac	206700	255891	302790	344106	49191	46899	41316	137406
Venustiano Carranza	519628	485623	462806	447459	-34005	-22817	-15347	-72169
Xochimilco	271151	332314	369787	404458	61163	37473	34671	133307
Tlalpan	484866	552516	581781	607545	67650	29265	25764	122679
TOTAL	8235744	8489007	8605239	8720916	253263	116232	115677	2777084

Fuente: Elaboración propia con base en Censos y Conteo de Población y Vivienda. INEGI

VIVIENDA 1990 – 2005 EN EL DISTRITO FEDERAL

DELEGACIONES	Viviendas Particulares Habitadas				Incrementos de Viviendas			Incremento - Decremento Absoluto de Viviendas
	Censo 1990	Conteo 1995	Censo 2000	Conteo 2005	Entre 1990- 1995	Entre 1995- 2000	Entre 2000- 2005	
Álvaro Obregón	133937	156510	163481	178647	22573	6971	15166	44710
Azcapotzalco	103130	107065	109233	111064	3935	2168	1831	7934
Benito Juárez	114002	112540	113741	114636	-1462	1201	895	634
Coyoacán	142533	160234	163036	167157	17701	2802	4121	24624
Cuajimalpa de Morelos	23422	29516	33163	41419	6094	3647	8256	17997
Cuauhtémoc	157079	149235	146182	149755	-7844	-3053	3573	-7324
Gustavo A. Madero	262905	287120	295329	297909	24215	8209	2580	35004
Iztacalco	93815	95956	98234	99802	2141	2278	1568	5987
Iztapalapa	294738	369633	403922	433493	74895	34289	29571	138755
La Magdalena Contreras	40247	48681	51831	57801	8434	3150	5970	17554
Miguel Hidalgo	98051	95139	94475	98868	-2912	-664	4393	817
Milpa Alta	12258	17298	21350	26563	5040	4052	5213	14305
Tláhuac	39311	55730	69564	82246	16419	13834	12682	42935
Venustiano Carranza	117640	118079	116986	114514	439	-1093	-2472	-3126
Xochimilco	52966	72965	82078	92713	19999	9113	10635	39747
Tlalpan	103137	129383	140148	148864	26246	10765	8716	45727
TOTAL	1789171	2005084	2102753	2215451	215913	97669	112698	426280

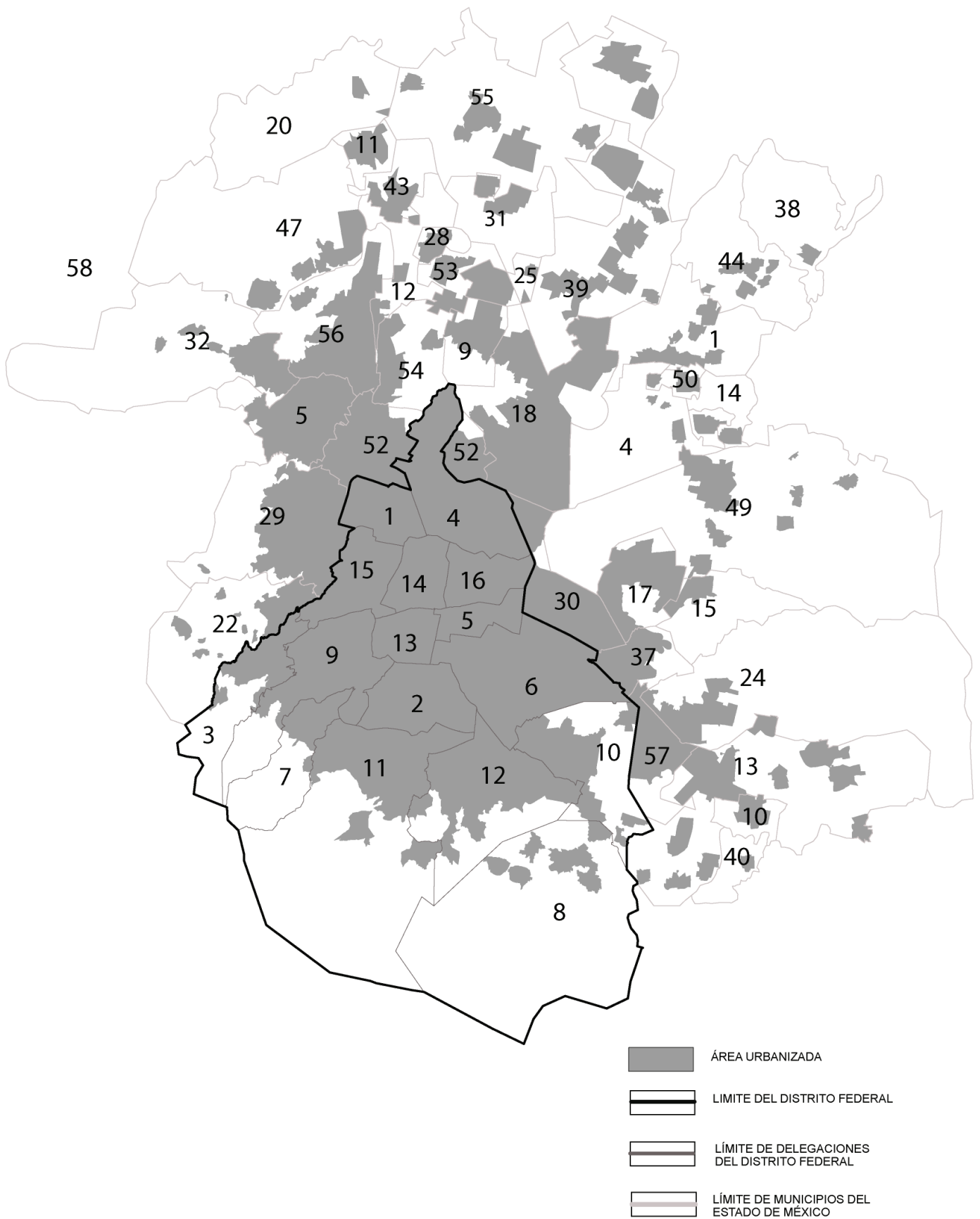
Fuente: elaboración propia con base en Censos y Conteo de Población y Vivienda. INEGI

CRÉDITOS PARA VIVIENDA NUEVA TERMINADA EN EL DF POR DELEGACIÓN 1993-2006

DELEGACIÓN	VIVIENDA NUEVA TERMINADA 93-95	VIVIENDA NUEVA TERMINADA 96-2000	VIVIENDA NUEVA TER- MINADA 2001-2006	TOTAL	%
AZCAPOTZALCO	598	4076	22360	27034	9.80
COYOACAN	50	2210	13100	15360	5.57
CUAJIMALPA	1648	173	1373	3194	1.16
GUSTAVO A. MADERO	2255	4173	17959	24387	8.84
IZTACALCO	451	3123	8751	12325	4.47
IZTAPALAPA	10569	28081	24518	63168	22.90
MAGDALENA CONTRERAS	5	160	3615	3780	1.37
MILPA ALTA	0	169	308	477	0.17
ÁLVARO OBREGÓN	1862	3417	6474	11753	4.26
TLAHUAC	2243	10308	3739	16290	5.91
TLALPAN	689	1161	5350	7200	2.61
XOCHIMILCO	106	310	2050	2466	0.89
BENITO JUAREZ	153	1460	6753	8366	3.03
CUAUHTEMOC	1514	7569	20921	30004	10.88
MIGUEL HIDALGO	938	3938	14940	19816	7.18
VENUSTIANO CARRANZA	17162	4331	8735	30228	10.96
TOTAL	40243	74659	160946	275848	100.00

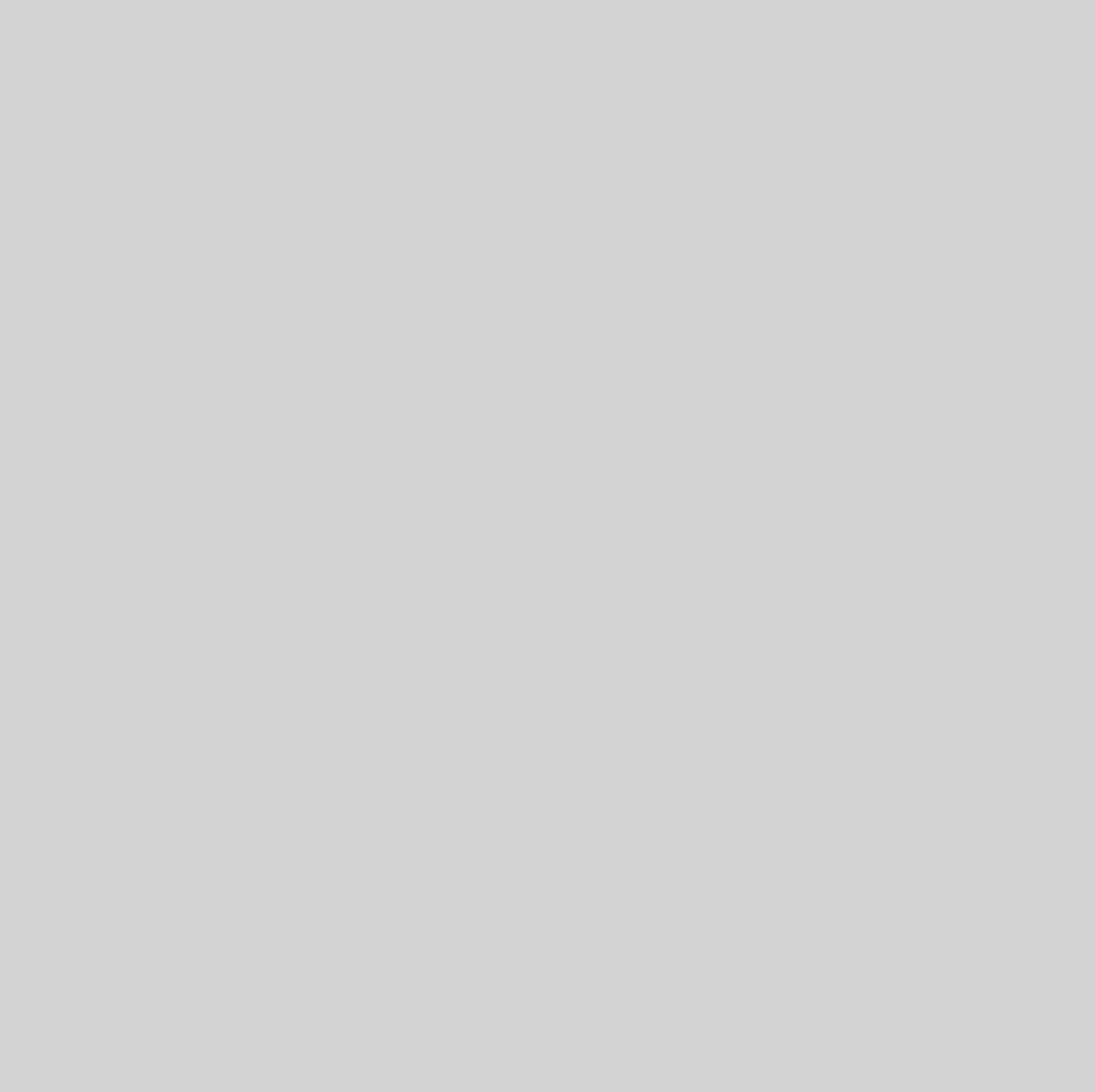
Fuente: CONAVI 1993-2006

ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO



Zona Metropolitana del Estado de México			
No. Nombre	No. Nombre	No. Nombre	No. Nombre
1 Acolman	16 Chiconcuac	31 Nextlalpan	46 Tepetlixta
2 Amecameca	17 Chimalhuacan	32 Nicolas Romero	47 Tepotzotlan
3 Apaxco	18 Ecatepec	33 Nopaltepec	48 Tequixquiac
4 Atenco	19 Ecatingo	34 Otumba	49 Texcoco
5 Atizaban de Zaragoza	20 Huehuetoca	35 Ozumba	50 Tezoyuca
6 Atlauta	21 Hueyoxtla	36 Papalotla	51 Tlamanalco
7 Axapusco	22 Huixquilucan	37 Paz La	52 Tlanepantla de Baz
8 Ayapango	23 Isidro Fabela	38 San Martín de las Pirámides	53 Tultepec
9 Coacalco	24 Ixtapaluca	39 Tecámac	54 Tultitlan
10 Cocotitlan	25 Jaltenco	40 Temamatla	55 Zumpango
11 Covotepec	26 Jilotzingo	41 Temascalapa	56 Cuautitlan Izcalli
12 Cuautitlan	27 Juchitepec	42 Tenango del Aire	57 Valle de Chalco Solidaridad
13 Chalco	28 Melchor Ocampo	43 Teoloyucan	58 Villa del Carbón
14 Chiautla	29 Naucalpan de Juárez	44 Teotihuacan	
15 Chicoloapan	30 Nezahualcoyotl	45 Tepetlaoxtoc	

Distrito Federal (Ciudad de México)	
No. Nombre	No. Nombre
1. Azcapotzalco	9 Álvaro Obregón
2 Coyoacán	10 Tláhuac
3 Cuajimalpa de Morelos	11 Tlalpan
4 Gustavo A Madero	12 Xochimilco
5 Iztacalco	13 Benito Juárez
6 Iztapalapa	14 Cuauhtémoc
7 Magdalena Contreras	15 Miguel Hidalgo
8 Milpa Alta	16 Venustiano Carranza



RESCATE DE LA FUNCIÓN HABITACIONAL DEL CENTRO HISTÓRICO DE SAN SALVADOR

**Y SU CONTRIBUCIÓN A UNA CIUDAD EQUITATIVA Y
SUSTENTABLE DEL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO
A LA VIVIENDA ADECUADA, A LA CIUDAD, A LA
TIERRA, A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**



**FUNDACIÓN SALVADOREÑA DE
DESARROLLO Y VIVIENDA MÍNIMA**

MÊS 2010

INTRODUCCIÓN

Ante la crítica situación del hábitat, deterioro y abandono de la ciudad antigua, la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) implementó el proyecto "Rescate de la Función Habitacional del Centro Histórico", con cuatro ejes: organización social, incidencia política, gestión del suelo y proyectos de vivienda. Los objetivos son: búsqueda de soluciones colectivas entre ciudadanos e instituciones; volver a la ciudad construida, evitando el crecimiento expansivo con graves daños al medio ambiente; apoyar la permanencia de residentes empobrecidos de asentamientos populares; asegurar el ejercicio de ciudadanía y sus derechos. La estrategia es abrir espacios de participación, en un movimiento social amplio, integrado por habitantes, instituciones y otros actores.

Es así como más de 200 familias, con 75% de mujeres jefas de hogar, conformaron cinco cooperativas de vivienda por ayuda mutua, cuatro de las cuales han concluido su proceso de legalización y establecieron una red social, para autogestionar mejoramiento del hábitat; motivando interés de otros 260 habitantes de barrios antiguos del Centro Histórico de San Salvador (CHSS).

EL CONTEXTO REGIONAL Y LOCAL

Desde su surgimiento y desarrollo a finales del siglo XIX, los mesones han sido uno de los principales lugares de habitación de los sectores populares de las áreas urbanas de El Salvador. Fue tan importante este tipo de asentamiento, que el censo de 1929, promovido por el gobierno central, dio cuenta de la existencia de 526 mesones, donde se agrupaba más de la mitad de la población de la capital del país. El mesón surgió como resultado del abandono de residencias de familias urbanas de altos ingresos, que se desplazaron del centro de la ciudad hacia nuevas zonas de habitación de mayor prestigio, alquilando sus antiguas viviendas a varios grupos familiares de bajos ingresos económicos. Poco a poco el alquiler de cuartos se fue convirtiendo en un negocio rentable, a tal grado que inversionistas particulares comenzaron a construir unidades habitacionales multifamiliares, diseñadas como mesón. Hoy en día, el negocio del alquiler de cuartos de mesón está en manos del sector informal privado que actúa "al margen de la ley", porque no cumple con las normas de construcción, ni las disposiciones sanitarias del país, ni con las de inquilinato.

Para tener un panorama general de la situación de los habitantes de mesones del CHSS, la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) realizó una investigación en el año 2002 sobre características económicas y sociales de dicha población, siendo los principales datos los siguientes:

- La población está integrada en un 22.4% por personas menores a 10 años, un 68.8% se encuentra en edades entre 10 y 59 años, y un 8.8% posee 60 años ó más. La jefatura de hogar está ejercida mayoritariamente por un hombre en un 63.8%, mientras que las jefas de hogar representan un 36.2% del total.
- Posee un buen nivel educativo: el 55.6% ha cursado estudios básicos de primero, segundo o tercer ciclo, el 16.4% bachillerato y el 4.2% superior universitario (completo o incompleto). El 8.5% no ha cursado ningún estudio.
- Más de la mitad de los habitantes de mesones, 53.7%, tiene entre uno y nueve años de residencia en el asentamiento, un 46.3% informó tener más de diez años, y de éstos un 15.8% reportó más de 25 años residir en dicho lugar.
- La ocupación de los jefes/as de hogar está mayoritariamente relacionada con actividades del comercio informal. En este sector se localiza un 41.1% desempeñándose como vendedores ambulantes (actividad ejercida mayoritariamente por mujeres). Un 17.9% se desempeña en el sector informal de los servicios, incluidos en estos los talleres de reparación. Un porcentaje más reducido (3.2%) laboraba en una manufacturera y artesanías, y el 2.1% tenía un empleo formal. El 35.7% de la población encuestada no estaba ocupada al momento en que se realizó la investigación.
- La informalidad e inestabilidad de sus actividades económicas determina que los habitantes de mesones del CHSS reciban ingresos bajos. Un 81.7% de los jefes/as de familia se ubicaba en el rango entre 1 y 2 salarios mínimos (US\$ 144.00, año 2002).
- Las condiciones habitacionales son extremadamente precarias. Las viviendas están construidas por un solo ambiente en el cual la familia realiza todas sus actividades cotidianas. Las paredes y techo de cada unidad son de lámina y madera, los cuales muestran los estragos provocados por años de existencia, los efectos de varios terremotos y la total falta de mantenimiento por parte de los propietarios.

El abandono y deterioro registrado en el CHSS representa una pérdida incompatible con la búsqueda de la sustentabilidad del desarrollo urbano de la capital salvadoreña. Su despoblamiento sostenido, situación que empeoró desde el terremoto de 1986, implica una subutilización de la infraestructura y de los equipamientos ahí acumulados a lo largo del proceso de urbanización, mientras el desarrollo de las periferias se hace insostenible, desde el punto de vista financiero, medio ambiental, económico y social. La expansión de las ciudades hacia los suburbios requiere extender las redes de servicios básicos y del equipamiento social, con el consiguiente impacto en el presupuesto general de la nación. Por otro lado, para las familias que habitan en estas áreas, se torna insostenible el costo del transporte hacia las zonas centrales, a partir de la escasa demanda de empleo que genera la periferia.

Con el abandono del Centro Histórico, San Salvador está perdiendo mucho más que un conjunto de monumentos y de espacios que son testimonio de su pasado histórico, arquitectónico y urbano. Su recuperación debe estar guiada por la convicción de que el rescate urgente de la convivencia social y de la urbanidad pasa por la recuperación colectiva de las diversas centralidades de la capital: cultural, institucional, comercial, y en especial, la habitacional.

Esta situación, además de la constatación de la evidente vulnerabilidad del hábitat de familias de muy bajos recursos, ubicadas en asentamientos populares del centro de San Salvador, dio pie a que FUNDASAL implementara un Modelo de Cooperativismo por Ayuda Mutua, tomando en cuenta que el acceso al suelo en esta área de la ciudad es difícil, ya que en El Salvador impera la ley de libre mercado, la cual imposibilita a estos grupos poblacionales a acceder a una vivienda digna.

LOS PROTAGONISTAS DE LA EXPERIENCIA

ASOCIACIÓN COOPERATIVA DE VIVIENDA POR AYUDA MUTUA DEL CENTRO HISTÓRICO DE SAN SALVADOR DE RESPONSABILIDAD LIMITADA, ACOVICHSS DE R.L.

El interés de FUNDASAL por trabajar por un hábitat digno en el CHSS comenzó con la organización de más de doscientas familias en cinco cooperativas de vivienda por ayuda mutua, modelo de trabajo retomado a partir de la exitosa experiencia en Uruguay. De estas cinco, se ha retomado primordialmente a la Asociación Cooperativa de Vivienda del Centro Histórico de San

Salvador (ACOVICHSS), que desde el 2003 en conjunto con el resto de cooperativas, inició su proceso de formación, para lo cual realizaron gestiones ante el Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP), para que las incluyera en la legislación vigente y aprobara los estatutos presentados.

En 2004, doscientas familias organizan cinco cooperativas, cuatro logran personalidad jurídica, la última se legaliza en 2010. La ACOVICHSS adquiere dos terrenos habitados por sus asociados por más de 30 años: el mesón San Esteban, adquirido a través de venta simbólica por parte del Concejo Municipal de San Salvador; y el mesón Renacer, en titulación municipal, adquirido por prescripción adquisitiva. En 2006 fue firmado un Acuerdo Marco Cuatripartito entre ACOVICHSS, FUNDASAL, la alcaldía municipal de San Salvador y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), para desarrollar el proyecto "Vivienda cooperativista para las familias habitando en mesones del Centro Histórico, barrio San Esteban, San Salvador", en dos inmuebles de la cooperativa.

La cooperativa ACOVICHSS obtuvo apoyo del gobierno español, FUNDASAL y la alcaldía de San Salvador para construir vivienda a sus 21 asociados/as. En 2008, concluyó el "San Esteban", un edificio de dos niveles con 12 apartamentos unifamiliares y áreas de uso comunal. En 2009 inauguró el proyecto "Renacer" con 9 apartamentos en cuatro niveles. Otras cooperativas autogestionaron mejoras en tres mesones. El proyecto "San Esteban" recibió el premio nacional de Urbanismo y el premio Internacional alas Mejores Prácticas del Centro Cooperativo Sueco (SCC), ambos en 2009.

FORO PERMANENTE POR EL DESARROLLO INTEGRAL DEL CENTRO HISTÓRICO DE SAN SALVADOR

Desde 2005, funciona el Foro Permanente por el Desarrollo Integral del Centro Histórico de San Salvador, con 20 instituciones públicas y privadas, universidades y gremiales. Dicho foro fue concebido como un espacio plural que busca crear conciencia en la población salvadoreña sobre la importancia del Centro Histórico de la capital salvadoreña y en las instituciones responsables para que incorporen en sus agendas el diseño e implementación de soluciones estratégicas coordinadas, para la preservación y el desarrollo de esa importante zona de la capital.

Este movimiento logró la Declaratoria de Centro Histórico de San Salvador por votación unánime de la Asamblea Legislativa en 2007. Además realizó un estudio exhaustivo de esta área de la ciudad, cuyos resultados se recopilan en el libro "Usos de suelo en el Centro Histórico de San Salvador", el cual fue publicado en 2010.

FUNDASAL

FUNDASAL es una institución privada sin fines de lucro, que opera y trabaja a favor de la población excluida de El Salvador, esta última caracterizada por sus condiciones de vulnerabilidad como violencia, desastres, falta de una vivienda digna y servicios básicos, entre otros. FUNDASAL se dedica a la creación de una conciencia crítica que promueve el desarrollo y las transformaciones sociales en beneficio de estos sectores empobrecidos, ya que su modelo de trabajo parte del hecho que es posible, a través de sus programas integrales de viviendas, servicios complementarios y organización social, contribuir significativamente a la erradicación de algunas de las causas estructurales que propician la situación imperante del hábitat para las mayorías en nuestro país.

Estos alcances se desarrollan a través de distintos programas institucionales, tales como: Nuevos Asentamientos Urbanos, Mejoramiento de Barrios, Asentamientos Rurales y Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua, Rescate de la Función Habitacional del Centro Histórico de San Salvador, Desarrollo Económico, Escuela de Formación Ciudadana (ESFORCI), capacitación de las comunidades, organización y apoyo legal. De esta manera, en sus cuarenta y dos años de labores, la Fundación ha beneficiado un total de **258,000 pobladores**, a través de la ejecución de **312 programas y proyectos**, y la construcción de **43,000 viviendas**.

MISEREOR

MISEREOR (Obra Episcopal de Cooperación al Desarrollo), fue fundada en 1958 y en su carácter como una organización dentro de la Iglesia Católica ofrece su cooperación a todos los hombres y mujeres de buena voluntad para combatir la pobreza a nivel mundial, abolir estructuras de injusticia y promover la solidaridad con los pobres y oprimidos. MISEREOR ha recibido de la Iglesia Católica de Alemania la misión de:

- Combatir las causas de la miseria, tal como se manifiesta sobre todo en los países de Asia, África y América Latina, en forma de hambre, enfermedad, pobreza y otras formas de sufrimiento,
- Posibilitar a los afectados una vida digna,
- Promover la justicia, la libertad, la reconciliación y la paz en el mundo.

El trabajo de desarrollo de la Iglesia Católica de Alemania es apoyado asimismo con recursos públicos del gobierno de Alemania y de la Unión Europea.

CORDAID

CORDAID es una de las más grandes organizaciones internacionales de la cooperación al desarrollo que, junto con más de mil entidades y organizaciones de base, lucha contra la pobreza y la injusticia en más

de 40 países de África, Asia, América Latina, Medio Oriente, Europa Central y del Este, además de Holanda. Fue fundada a fines de 1999 como resultado de la fusión de tres instituciones católicas romanas de desarrollo: Memisa, Mensen in Nood (Cáritas Neerlandica) y Bilance (antes Vastenactie y Cebemo). Se inspira en la doctrina social católica y considera que toda persona tiene derecho a una vida digna sin distinción alguna por razones económicas, de edad, sexo, género, raza, origen, creencias o convicciones políticas. Además, cree en la fortaleza individual de las personas: CORDAID no realiza tareas que pueden ser llevadas a cabo por la misma población local.

Cada año, CORDAID ejecuta proyectos en países en desarrollo. Los fondos provienen del gobierno holandés, la Unión Europea y de 450,000 donantes de los Países Bajos que respaldan el trabajo de la organización. Asimismo cuenta con el apoyo sustancial de organizaciones de base en su lucha contra la pobreza y la injusticia.

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID)

AECID es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI). Como órgano de gestión de la política española de cooperación para el desarrollo, la AECID es responsable del diseño, la ejecución y la gestión de los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo, ya sea directamente, con sus propios recursos, o bien mediante la colaboración con otras entidades nacionales e internacionales y organizaciones no gubernamentales. **La lucha contra la pobreza es el objetivo final de la política española de cooperación internacional para el desarrollo.** Además, la AECID tiene como fines fomentar la cooperación cultural y científica de España con los países en vías de desarrollo y asegurar la concertación de las políticas de desarrollo de los países donantes, especialmente en el ámbito de la Unión Europea.

CENTRO COOPERATIVO SUECO (SSC POR SUS SIGLAS EN INGLÉS)

El Centro Cooperativo Sueco es una organización sin fines de lucro y sin afiliación política ni religiosa. Está integrado por unas sesenta compañías y organizaciones, las cuales tienen su origen en el movimiento cooperativo sueco. Desde su establecimiento, en 1958, la "ayuda para la autoayuda" ha sido el lema de la organización.

Esta organización trabaja en 25 países, sobre todo en África y Latinoamérica, pero también en Europa Oeste y Asia, y sus actividades son financiadas principalmen-

te por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) y recaudación de fondos en Suecia.

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PROYECTO

Los pobladores y sectores involucrados tomaron en cuenta uno de los objetivos de FUNDASAL que se basa en la búsqueda del desarrollo integral de la función habitacional, que en este caso se desarrollará en el CHSS, a través de dos objetivos específicos: a) el mejoramiento del hábitat de pobladores empobrecidos y b) la elaboración de instrumentos de desarrollo y un marco legal adecuado.

La estrategia general se basa en la construcción de organización social para la defensa del derecho a la ciudad. Los habitantes con un movimiento cooperativista fuerte y propositivo buscarán el acceso al suelo para autogestionar proyectos habitacionales y suspender desalojos. Los actores aglutinados en una instancia interinstitucional sensibilizarían actores para investigar, debatir, gestionar leyes y promover la formulación y ejecución consensuada del Plan Maestro.

MOVILIZACIÓN DE RECURSOS DE LOS PROTAGONISTAS DE LA EXPERIENCIA

Los recursos de las agencias europeas fueron gestionados y administrados por FUNDASAL. Localmente, se gestionó apoyo en recursos humanos y logísticos. CORDAID, MISEREOR y SCC apoyaron acciones de sensibilización, divulgación, capacitación, organización social, interrelación e intercambio de cooperativas, asistencia técnica nacional e internacional, y estudios especiales para formulación de proyectos.

La alcaldía municipal de San Salvador vendió simbólicamente a la ACOVICHSS el terreno del mesón San Esteban y apoyó la titulación municipal del mesón Renacer, además ofreció equipo y personal para desalojos de ripio. También promovió el concurso de diseño y construyó el parque San Esteban, localizado en frente del mesón y en el barrio homónimo. La AECID aprobó financiamiento para construir dos edificios de ACOVICHSS y esta cooperativa proporcionó ayuda mutua para ejecución de las obras y para la conducción y administración del proceso constructivo, con un 75% de mujeres.

FUNDASAL adquirió 4 inmuebles de mesones, las cooperativas ofrecen ayuda mutua para la auto-administración y mejoramiento de tres de ellos. Además

ofreció recurso humano y técnico para la administración de los proyectos, acompañamiento técnico y organizativo a las cooperativas, perfiles de proyectos y gestión de financiamiento. El Ministerio de Obras Públicas (MOP) otorgó recursos humanos, maquinaria y equipo para terracería del terreno Safie. El Foro Permanente apoyó con estudiantes en servicio social, local para reuniones, recursos técnico e informático.

PRINCIPALES PROBLEMAS ENCONTRADOS

Los principales problemas enfrentados fueron los siguientes:

- Riesgos para la sostenibilidad del proyecto, ante el historial de marginación y exclusión social, bajo nivel educativo y conflictivas relaciones sociales en los asentamientos de la población participante.
- Intentos de instituciones políticas, por controlar y manipular las organizaciones y sus liderazgos con fines partidistas, con ofertas clientelistas que tensionaban las urgentes necesidades de la población y su incipiente desarrollo de conciencia crítica.
- Escasa disponibilidad y especulación de precios del suelo y su condición sísmica, deterioro de las edificaciones y restricciones de las instituciones normadoras, que encarecen los costos de proyectos habitacionales.
- No se dispone de apoyo financiero gubernamental para proyectos habitacionales en el CHSS.
- Agencias cooperantes, no siempre comparten la idea de que la sostenibilidad del hábitat se logra con la consolidación de procesos sociales; algunas demandan resultados concretos en el corto plazo, principalmente en términos físico-constructivos.
- Polarización social por diferencias políticas entre el Gobierno Central y Local y en la Asamblea Legislativa. Deficiencias de instituciones competentes, principalmente por falta de recursos y marco legal apropiado, para atender necesidades diversas de actores y escasa coordinación.

SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS ENCONTRADOS

Las alternativas de solución planteadas son las siguientes:

- El cooperativismo de vivienda, como instrumento para la concientización y participación protagónica y autogestionaria, articulando un movimiento de habitantes, bajo el liderazgo de estructuras organizativas con capacidad de negociación, gestión e incidencia, con cuatro ejes: autogestión, propiedad colectiva, ayuda mutua y asistencia técnica.
- La Coordinadora de Cooperativas de Vivienda del Centro Histórico de San Salvador (COORCOVI-

CHSS) y la Federación de Cooperativas de Viviendas, en formación, lograron establecer alianzas con organizaciones locales de los sin techo, para la masiva movilización en acto de entrega de propuestas de ley para acceso al suelo y financiamiento; y modificaciones a la Ley General de Asociaciones Cooperativas.

- En la ejecución del proyecto de ACOVICHSS, la cooperativa condujo la ejecución de las obras, desarrollando actividades de administración, supervisión, aprovisionamiento y ayuda mutua. Un equipo de Asistencia Técnica de FUNDASAL (EAT), apoyó con capacitación, supervisión y asistencia técnica, en cuatro áreas: legal, administrativa-contable, socio-organizativo, técnico-constructivo. El EAT apoyó a las 5 cooperativas desde su proceso de organización para legalización, formulación y gestión de proyectos, ejecución de las obras y convivencia reglamentada en sus nuevos asentamientos. También acompañó el proceso de organización e incidencia de la COORCOVICHSS.
- La capacidad y reconocida idoneidad de los miembros del Foro Permanente, permitieron exitosas gestiones de incidencia en las instituciones, en busca de la coordinación de la gestión del CHSS, con marcos regulatorios adecuados.

RESULTADOS ALCANZADOS

El calificativo de “Centro Histórico”, acuñado por el proyecto, ha ingresado en el imaginario colectivo y en la agenda de instituciones y medios de comunicación. Visibilizar el CHSS y la gravísima situación de sus pobladores empobrecidos provocó modificaciones en políticas públicas: el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) lo incluyó en la planificación del Área Metropolitana con metodología participativa propuesta por el Foro Permanente. La Alcaldía, de San Salvador estableció una oficina técnica, facilitó el acceso al suelo a la ACOVICHSS con lo que se fundamentó la gestión ante la AECID; y construyó un parque contiguo al nuevo edificio. El Juzgado de Inquilinato suspendió desalojo del Mesón La Décima, permitiendo negociar su compra. El Ministerio de Obras Públicas ejecuta terracería para nuevo proyecto de vivienda cooperativista. La Asamblea Legislativa, aprobó por unanimidad, el Decreto de Declaratoria de Centro Histórico de San Salvador.

FUNDASAL conformó un banco de tierras, posibilitando la seguridad de sus habitantes, logró apoyo del SCC para sus mejoras temporales; y ofreció asistencia técnica para la ejecución del proyecto de vivienda da la ACOVICHSS. La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), máxima gremial empresarial, propuso desarrollar el CHSS como un “nodo urbano”.

Familias habitantes utilizaron la organización cooperativista, redes y movimientos sociales, como herramienta para un ejercicio de ciudadanía y gestión de

un hábitat digno. El proyecto de ACOVICHSS, con 75% de mujeres jefas, cambió la imagen urbana del barrio, de insalubres mesones al moderno edificio de apartamentos con su parque contiguo, conviviendo en forma reglamentada y ordenada. Aumentaron capacidades de asociados/as para emplearse como obreros/as de la construcción, mantenimiento y administración del edificio, con una mejora de su nivel de ingreso y estabilidad.

ACCIONES DESARROLLADAS QUE CONLLEVAN A LA SOSTENIBILIDAD DEL PROYECTO

Garantizar el acceso a la vivienda para habitantes de mesones del CHSS precisa un alto componente de subsidio y crédito blando. Con la recuperación del crédito a 15 años, contraído por ACOVICHSS con FUNDASAL, se constituyeron dos fondos sostenibles: uno de socorro para apoyar contingencias de asociados para el pago de cuotas; y otro revolvente para nuevos emprendimientos. Cada nuevo proyecto, aumenta la posibilidad de ampliar el fondo.

El marco legal cooperativo regula la participación igualitaria, sin distinción de sexo, creencias religiosas o políticas. Solamente precisa aceptación y puesta en práctica de principios y valores colectivistas. En la cooperativa, los asociados tienen oportunidad de ser electos para asumir cargos en órganos de administración y de ejecución del proyecto en tareas administrativas, constructivas y capacitación.

La organización de habitantes, permitió reconfigurar el tejido social y la reinserción en la estructura urbana como pobladores con derecho a la ciudad, respetando la estructura de usos de suelo heredado. Dicha organización se basa en el movimiento cooperativista, capacitado y autogestionario, con alta potencialidad para la reconstrucción del tejido social en los barrios antiguos y para gestionar activa y eficientemente además de replicar su experiencia y multiplicar aportes. Las cooperativas del CHSS se integran a la organización de Cooperativas de Vivienda del país y se interrelacionan con otros sectores cooperativos.

El proyecto promueve desarrollo urbano sostenible ante el irracional crecimiento extensivo, que requieren fuertes inversiones en redes de infraestructura de servicios básicos y equipamientos sociales actualmente subutilizados, y la reducción de costos de movilización, empleo, escuelas y centros de salud, de familias pobres obligadas a reubicarse en la periferia.

La sostenibilidad institucional se visualiza en la Declaratoria Legislativa de Centro Histórico y en el Plan Parcial en formulación por el VMVDU, adoptando una metodología participativa; creación de la Oficina Técnica del CHSS en la alcaldía; interés de sectores nacionales por el CHSS y de la cooperación externa

por apoyar la vivienda social. Es importante tomar en cuenta la férrea voluntad del Foro Permanente, para consensuar una visión de futuro, estrategias globales e instrumentos de planificación operativa, enfatizando integralidad y coordinación interinstitucional.

LECCIONES APRENDIDAS

En el marco del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), coordinando FUNDASAL el Subprograma de Tecnologías de Vivienda de Interés Social, y el desarrollo del proyecto del rescate de la función habitacional en el Centro Histórico de San Salvador, se puede aportar las siguientes lecciones:

- Retornar a la ciudad construida y no contribuir a la expansión urbana horizontal que perjudica el medio ambiente. El rescate de la función habitacional del Centro Histórico contribuye a hacer ciudad sobre ciudad y a luchar contra la profundización de la pobreza, delincuencia, violencia, deterioro ambiental y manifestaciones extremas de degradación de la vida como: mendicidad, prostitución, drogadicción, niños en la calle y personas sin techo viviendo en calles y portales.
- Importancia de potenciar la producción social del hábitat en áreas centrales, adoptando herramientas de planificación participativa, para la gestión local del hábitat, teniendo presente que la vivienda en centros históricos, representa un desafío tecnológico y social que debe ser asumido.
- Búsqueda de coordinación de actores ante la complejidad de la problemática del CHSS, de ahí la importancia del Foro Permanente, una instancia de articulación de actores, debate y propuestas, promoviendo planificación urbana concertada.
- Necesidad de un marco legal que asegure el derecho humano a la vivienda y a la ciudad, con una institucionalidad fuerte, mecanismos de participación para organizaciones de pobladores en niveles decisorios y con financiamiento estructural para vivienda de interés social.
- Se retomó de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda (FUCVAM), la experiencia del cooperativismo de vivienda por ayuda mutua, por su potencialidad de fortalecer la participación autogestionaria en un movimiento social amplio de la población, buscando el mejoramiento de

su hábitat, la gestión de la ciudad y soluciones a los problemas nacionales; y el establecimiento de Redes sociales y estructuras organizativas autogestionarias, con adecuada asistencia técnica y apoyo financiero de la cooperación internacional.

TRANSFERIBILIDAD

La experiencia compartida con el CYTED, ofreció a FUNDASAL, fundamentación y tecnologías sociales para promover el rescate de la función habitacional del CHSS. El modelo organizativo de habitantes y el concepto de propiedad colectiva, que garantiza la sostenibilidad de los proyectos fue tomado de la experiencia de FUCVAM, que asignó un asesor de alto nivel para capacitar a los equipos técnicos.

La publicación de cuatro libros y 17 cartas urbanas, ha permitido que el modelo de trabajo de FUNDASAL sea conocido y asumido por otros actores. Como ejemplo: se estableció un convenio de cooperación entre FUNDASAL y la Alcaldía de Suchitoto, ciudad intermedia de la zona central. El objetivo de esta asociación, es apoyar un proceso de capacitación y desarrollar el Programa Habitacional del municipio. Se ha realizado investigación técnica y legal del primer proyecto de vivienda de interés social, con la participación organizada de sus habitantes.

El VMVDU asumió la metodología participativa propuesta por el Foro Permanente para la formulación del Plan Especial del Centro Histórico, habiendo convocado a dicha instancia para participar en el proceso de planificación, por medio de diversos talleres desarrollados para la definición de la consultoría y diagnóstico. Según el avance del proceso de trabajo, queda pendiente la fase de propuestas de consenso. Las universidades participantes en el Foro y otras del país, han solicitado a FUNDASAL, temáticas del CHSS para incorporarlas en propuestas de trabajos de investigación, de aula, de graduación o apoyo en horas sociales.

Las cooperativas van en aumento. Al conocer los logros de las cinco cooperativas legalizadas, otros 260 habitantes de barrios antiguos del CHSS, reconocen el modelo organizativo, como estrategia viable para luchar por el mejoramiento del hábitat en sus barrios. Estas familias se han incorporado de lleno a movilizaciones y al proceso de información y sensibilización para organizar cooperativas de vivienda.

REFERENCIAS

"Centro Histórico, Nuestro reto pendiente". Foro Permanente por el Desarrollo integral del Centro Histórico de San Salvador. (114 páginas). Compilación Ana Silvia de Sántigo y FUNDASAL, 2009.

"Hábitat en el Centro Histórico de San Salvador", 2ª edición, (158 páginas). FUNDASAL, 2009.

"El Centro Histórico de San Salvador. Cultura e identidades, 1ª edición, San Salvador, El Salvador". Libro de FUNDASAL. Rodríguez Herrera, América, 2004.

Revista: Carta urbana, Nº 157. "Condominio San Esteban: una respuesta al problema de la vivienda de interés social en el Centro Histórico de San Salvador". FUNDASAL, Diciembre 2009.

Revista: Carta urbana, Nº 156. "Fortalecimiento de cooperativas de vivienda por ayuda mutua en El Salvador". FUNDASAL, Mayo 2009.

Revista: Carta urbana, Nº 151. "Foro permanente para el desarrollo integral del Centro Histórico de San Salvador". FUNDASAL, Octubre 2008.

Revista: Carta urbana, Nº 144. "El Centro Histórico y su proceso de declaratoria como bien patrimonial". FUNDASAL, Mayo 2007.

Revista: Carta urbana, Nº 128. "El Centro Histórico y la presencia de organizaciones sociales". FUNDASAL, Septiembre 2005.

Revista: Carta urbana, Nº 104. "Un acercamiento a los barrios del Centro Histórico de San Salvador. FUNDASAL, Mayo 2003.

(Se han publicado 17 Cartas urbanas en torno a la problemática del Centro Histórico de San Salvador, las que han sido difundidas ampliamente).

PUBLICACIONES EN PRENSA

Diario: La Prensa Gráfica, 3/07/2007, página 63. "Decreto de Declaratoria de Centro Histórico de San Salvador" - FUNDASAL.

Diario: El Diario de Hoy, 20/03/2004, página 45. "Recuperarán cinco mesones"- Guadalupe Hernández.

Diario: El Mundo, 3/01/2008, página 12. "Mesones serán apartamentos"- Liseth Orellana.

Diario: El Diario de Hoy, 31/01/2008, página 53. " Edificarán complejo habitacional para reemplazar a dos mesones"- Jaime García.

Diario: El Mundo, 12/12/08, página 35. "MOP entregó el Premio Nacional de Urbanismo" - Javier Maldonado

CONTACTOS

Ismael Castro Velásquez
Director Ejecutivo de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima
FUNDASAL

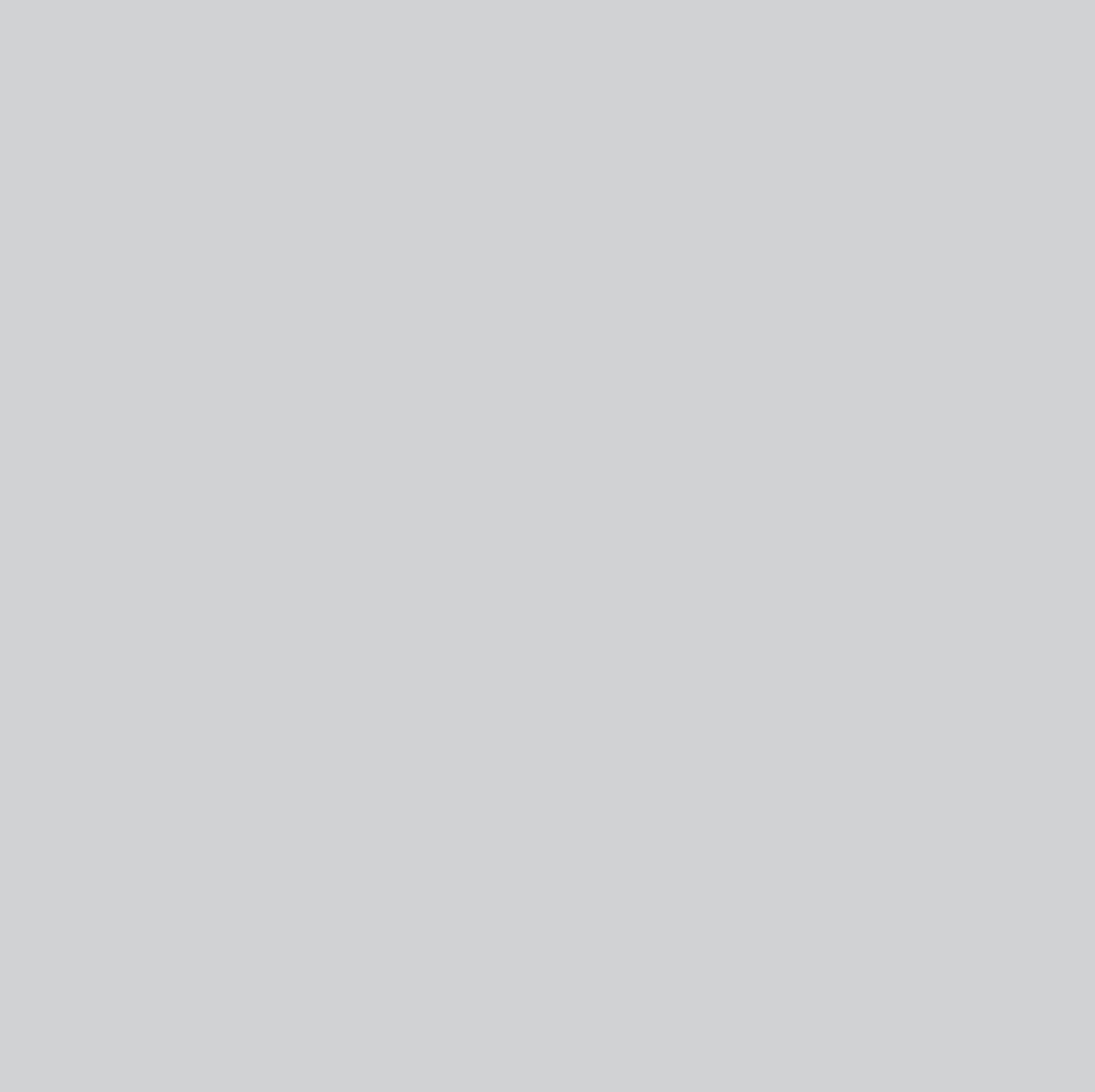
Reperto Santa Alegría, Calle L-B No. 7, Ciudad Delgado,
San Salvador, El Salvador, C.A.

Tel: (503) (2536-3501)

Fax: (503) (2276-3953)

E-mail: direccion@fundasal.org.sv

Página web: www.fundasal.org.sv



**ORGANIZAÇÃO
SÓCIO-PRODUTIVA DE
LIDERANÇAS JOVENS EM
ÁREAS RURAIS E ESTUARINAS
DO TERRITÓRIO DO
BAIXO SUL DA BAHIA**



**INSTITUTO BRASILEIRO DE
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL**

INTRODUÇÃO

A cada dia cresce o interesse dos brasileiros em conhecer as experiências bem-sucedidas na promoção do desenvolvimento local sustentável e na melhoria das condições de vida da população brasileira.

A divulgação desse conhecimento e experiências brasileiras no âmbito social intensificou-se a partir do apoio do Governo Brasileiro na implementação da Agenda Habitat Nacional, compromisso internacional assumido em 1996 pelo Brasil na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos Habitat II em Istambul, Turquia. A partir de então, inicia-se a participação do Brasil no Programa BLP (Best Practices and Local Leadership) e no Prêmio Global de Excelência às Melhores Práticas, patrocinado a cada dois anos pela municipalidade de Dubai, em colaboração com o Centro das Nações Unidas Para os Assentamentos Humanos (Habitat).

Para selar este compromisso e promover a disseminação de projetos sociais brasileiros, a Caixa Econômica Federal criou em 1999 o Programa Caixa Melhores Práticas em Gestão Local, visando identificar, documentar, avaliar, premiar e difundir as melhores experiências em gestão local, resultantes de ações e projetos nos quais a CAIXA tenha atuado como parceira, financiando, repassando recursos ou prestando apoio técnico.

Desta forma, a CAIXA pretende incentivar a adoção de práticas semelhantes que contribuam para a melhoria da qualidade de vida e para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos.

Desde 1999, a parceria do Centro de Referência Melhores Práticas do IBAM com a CAIXA tem complementado intensamente o arcabouço de conhecimento gerado a partir da elaboração de estudos de caso e de manuais de orientação para a replicabilidade das práticas premiadas.

O estudo de caso aqui apresentado denominado Organização Sócio-produtiva de Lideranças Jovens em Áreas Rurais e Estuarinas do Território do Baixo Sul da Bahia (Escola das Águas), realizado pelo Instituto Terraguá, foi semifinalista do Prêmio Melhores Práticas Gestão Local da CAIXA 2007, concorrendo com 273 outros projetos brasileiros, e um dos 20 finalistas do prêmio de 2009, recebendo o troféu de Melhor Prática da CAIXA e o Prêmio Caixa Melhores Práticas em Gestão Local pelo segundo ano consecutivo.

A elaboração deste trabalho teve como fundamentação a compreensão e análise de variáveis de diversas dimensões da Prática, de acordo com a orientação do Termo de Referência para Realização dos Estudos de Caso preparado e adotado pelo IBAM a partir de 2000.

Este trabalho de pesquisa será apresentado no Fórum Ibero Americano e do Caribe Sobre Melhores Práticas de 2010. Tal Fórum foi instituído em 1997 pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) com o patrocínio do Governo da Espanha e tem como parceiros, além do IBAM, várias instituições internacionais comprometidas com a sustentabilidade e melhoria da qualidade de vida de cidades e comunidades. O Fórum busca identificar, divulgar e transferir lições aprendidas de práticas bem sucedidas em diversos países da América Latina e do Caribe, ampliando a discussão e contribuindo para que idéias inovadoras de projetos sociais sejam disseminadas, não somente entre técnicos e responsáveis, mas também para a sociedade civil, mostrando as diversas possibilidades de se assegurar um futuro sustentável para as próximas gerações.

O estudo de caso apresentado adequa-se ao conceito de Melhores Práticas como contribuição relevante uma vez que:

- apresenta impacto visível e tangível na melhoria da qualidade de vida das populações/comunidades envolvidas;
- representa o resultado de parceria efetiva entre os setores público, privado e as organizações da sociedade civil, ponto forte no projeto apresentado;
- comprova sustentabilidade em termos sociais, humanos, econômicos e ambientais;
- produz conhecimento novo e sistematizado, apondo as lições aprendidas.

Em relação à organização e apresentação do trabalho, foi utilizada a seguinte estrutura:

O primeiro capítulo busca caracterizar o território onde foi desenvolvido o projeto, em relação aos aspectos de biodiversidade, históricos, sociais e econômicos, e caracterizar a organização realizadora do projeto, sua origem, desenvolvimento, primeiras iniciativas e parcerias.

Em seguida, o segundo capítulo aborda como ocorreu a ampliação e a consolidação da prática estudada, a evolução do projeto em relação às metodologias empregadas, amplitude das comunidades atendidas, organização e desenvolvimento sócio-produtivo dos grupos de jovens protagonistas, a replicabilidade da prática em outros territórios e as novas diretrizes adotadas pelo Instituto Terraguá atualmente.

No capítulo três apresenta-se a metodologia utilizada pela autora para a pesquisa realizada, sua natureza e caracterização, os instrumentos utilizados e o perfil dos entrevistados e pesquisados.

No capítulo quatro, a Prática é avaliada segundo as variáveis estratégicas de análise prescritas no Termo de Referência: impactos, motivação, parcerias, sustentabilidade, grau de implementação, pioneirismo, inovação, replicabilidade e transversalidade. Foram apresentados depoimentos de autoridades municipais, de jovens das comunidades envolvidas, de parceiros locais e da equipe do projeto, utilizados também como instrumento de avaliação.

O capítulo cinco traz as principais conclusões e as considerações finais com respeito à Prática, caminhos encontrados e lições aprendidas durante a execução do projeto.

Os mapas da região e tabelas produzidas ou abstraídas de materiais consultados estão distribuídos ao longo do texto.

Espera-se que o conhecimento exposto por este estudo seja proveitoso e repleto de idéias e fatos que possam ser utilizados, aprendidos e, principalmente, replicados.

CARACTERIZAÇÃO

O TERRITÓRIO DO BAIXO SUL DA BAHIA

O Baixo Sul da Bahia localiza-se na região costeira do Estado da Bahia, a cerca de 100 Km ao sul da capital, Salvador. É também conhecida como a Costa do Dendê.

Seu território é composto por 11 Municípios: Cairu, Camamu, Ibirapitanga, Igrapiúna, Ituberá, Maraú, Nilo Peçanha, Piraí do Norte, Taperóa, Presidente Tancredo Neves e Valença. Juntos abrigam uma população total de mais de 270 mil habitantes, conforme dados apresentados na Tabela 1 (IBGE, 2007).

TABELA 1 - POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DO BAIXO SUL

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO
Cairu	13.712
Camamu	32.172
Ibirapitanga	23.197
Igrapiúna	13.246
Ituberá	23.530
Maraú	17.029
Nilo Peçanha	12.531
Piraí do Norte	8.897
Presidente Tancredo Neves	22.684
Taperóa	18.217
Valença	84.931

Fonte: Tabela estruturada pela autora a partir dos dados do IBGE Contagem da População 2007

Os municípios apresentam características comuns nos aspectos ambiental, sócio-cultural, geo-econômico e histórico-urbanístico configurando toda a área que ocupam como um território homogêneo.

Diante das características de homogeneidade verificadas para a Microrregião, desenvolveu-se o princípio da "territorialidade" o que permite e aconselha uma abordagem microrregional para o tratamento estratégico de projetos e programas de natureza político-social, sempre com o intuito de potencializar as forças e superar as fraquezas existentes nos municípios abrangidos.

Desta forma, a maioria das ações realizadas pelos poderes públicos e organizações do terceiro setor é trabalhada numa lógica de integração territorial no Baixo Sul da Bahia.

BIODIVERSIDADE

Recortado por ilhas, estuários e baías profundas e coberto por grandes remanescentes de Mata Atlântica é uma das regiões de maior diversidade ambiental e paisagística do país.

São aproximadamente 120.000 hectares de manguezais (berçários de diversas espécies de peixes, crustáceos e moluscos) o que justifica o fato de que cerca de 20% da população local (mais de 40.000 pessoas) dependa, direta ou indiretamente, da produção e/ou comercialização de frutos do mar.

A grande importância da diversidade natural da região levou o governo estadual a criar 05 Áreas de Proteção Ambiental – APA's. São elas: APA do Guaibim (Va-

TABELA 2 – APAS DO BAIXO SUL: IMPORTÂNCIA E CONFLITOS

Nome/área estimada	Importância	Principais Conflitos Ambientais
APA Caminhos da Boa Esperança (230.296 ha)	Criada com o objetivo de garantir a qualidade ambiental do território através do disciplinamento no uso e ocupação do solo. Funciona também como zona de amortecimento para a Estação Ecológica Wenceslau Guimarães.	Desmatamento Caça predatória Ocupação de Área de Preservação Permanente
APA Guaibim (2.000 ha)	Apresenta remanescentes de Mata Atlântica e é importante manancial. A faixa de praia é um grande atrativo da região, o que se traduz em acelerado processo de ocupação da zona costeira.	Lançamento de esgotos domésticos nos corpos hídricos Ocupação desordenada Desmatamento
A APA de Tinharé/Boipeba, (43.300 ha)	Ainda apresentam um alto grau de preservação de seus ecossistemas pela dificuldade de acesso; cada vez maior ocupação turística.	Desmatamento Retirada de areia Ocupação desordenada Pesca predatória
APA do Pratigi (85.686 ha)	Proteger as restingas e manguezais característicos do ecossistema da Mata Atlântica, que contribui para a estabilidade do sistema hidrográfico micro-regional, incluindo a Cachoeira da Pancada Grande, importante atrativo turístico da região.	Aterro de manguezais Desmatamento Uso indiscriminado de agrotóxicos Captura e caça de animais silvestres Pesca predatória Ausência de saneamento básico
APA Baía de Camamu (118.000 ha)	Preservar os manguezais, assegurando a diversidade genética da fauna e flora nativa e seus processos evolutivos; proteger as águas doces, salobras e salinas; proteger os remanescentes de floresta ombrófila.	Desmatamento de manguezais Invasão de áreas de preservação permanente Drenagem de áreas alagadas Ocupação desordenada do solo Substituição da vegetação nativa por monoculturas de coco.

Fonte: estruturada pela autora a partir dos dados do site da Secretaria de Meio Ambiente da Bahia: www.semah.ba.gov.br - 2010

lença), APA do Arquipélago de Tinharé (Cairu), APA do Pratigi (Igrapiúna, Ituberá, Nilo Peçanha, Ibirapitanga e Piraí do Norte), APA da Baía de Camamu (Maraú e Camamu) e APA “Caminhos da Boa Esperança” (Tape-roá, Nilo Peçanha, Cairú e Valença).

No entanto, sua gestão constitui-se em um grande desafio, como pode ser verificado na Tabela 2, pois os principais problemas passam pela questão da educação ambiental e falta de compromisso da administração pública dos municípios na gestão do meio ambiente local. A necessidade de assegurar o desenvolvimento com qualidade de vida para suas comunidades deve vir aliada a conservação dos recursos naturais existentes e os interesses políticos e econômicos tem se sobreposto aos interesses sócio-ambientais na região.

HISTÓRIA

O Baixo Sul da Bahia é uma das regiões de mais antiga colonização no Brasil. Sua ocupação começou em meados do século XVI, visando abastecer de alimentos a recém fundada cidade do Salvador.

Com uma histórica importância estratégica, sempre foi alvo de invasões e lutas, e utilizada para o tráfico clan-

destino de escravos e para a construção de estaleiros e abrigo de embarcações.

Nas décadas de 80 e 90, em função dos reduzidos padrões de produtividade da agricultura local, da crise da lavoura cacaueteira e dos baixos preços do cravo, do látex e do guaraná, a maioria das famílias, não conseguindo sobreviver no meio rural, foram buscar nos manguezais e no mar a fonte de recursos e de alimentação. Tal fato contribuiu para que as pequenas cidades do Baixo Sul crescessem desordenadamente.

Em decorrência de tais fluxos migratórios, da falta de políticas públicas adequadas e da diminuição dos produtos do extrativismo, observou-se a partir de então uma degeneração na qualidade de vida da população do Baixo Sul. Esta situação pode ser mensurada por meio do baixo Índice de Condição de Vida¹ (ICV) local. Quando é inferior a 0,5 (linha de pobreza), como em todos os Municípios do Baixo Sul, representa baixa condição de desenvolvimento humano e qualidade de vida (IBGE, 2000).

¹ Índice calculado a partir de uma metodologia desenvolvida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD-Brasil), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Fundação José Pinheiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Este índice busca medir o desenvolvimento de áreas geográficas e suas respectivas populações, usando como parâmetros cinco variáveis sócio-econômicas: longevidade, educação, infância, renda e habitação.

OS HABITANTES ²

A maioria dos habitantes no Baixo Sul da Bahia vive em comunidades localizadas à beira dos canais do estuário, com pouco ou nenhum acesso à educação, saúde e transporte. A renda familiar média é inferior a um salário mínimo.

Nos últimos 20 anos, o Baixo Sul da Bahia passou por uma contínua perda de importância política e econômica, acarretando um empobrecimento crescente da população. A população local encontra-se limitada tanto no acesso a bens de consumo como na garantia de direitos fundamentais de cidadania, o que a obriga a manter práticas econômicas de baixíssima produtividade. Tal realidade traz um lamentável quadro social que apresenta nível educacional, produtividade do trabalho, qualidade de vida e renda local muito baixos.

No Censo 2000, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento constatou que o Índice de Desenvolvimento Humano³ (IDH) médio de quase todos os municípios do Baixo Sul, segundo apresentado na Tabela 3, encontra-se abaixo da média do Estado da Bahia (0,626), que por sua vez encontra-se abaixo da média nacional (0,764). No cotidiano, vê-se que a população vivendo em estado de pobreza passou a compor as paisagens do Baixo Sul da Bahia, conforme mostra a Tabela 4, através do índice de Incidência de Pobreza de cada um dos municípios do Baixo Sul,

ressaltando que em 2002 o índice médio do Brasil era de 35,67%, sendo 30,24% na zona urbana e 64,34% na zona rural.

TABELA 4 - INCIDÊNCIA DE POBREZA DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DO BAIXO SUL

MUNICÍPIO	PERCENTUAL
Cairu	66,85%
Camamu	51,69%
Ibirapitanga	54,25%
Igrapiúna	63,31%
Ituberá	55,93%
Maraú	55,60%
Nilo Peçanha	44,09%
Piraí do Norte	50,73%
Presidente Tancredo Neves	50,37%
Taperoá	51,09%
Valença	47,70%

Fonte: estruturada pela autora a partir dos dados IBGE Cidades Mapas de Pobreza e Desigualdade Municípios Brasileiros 2003

TABELA 3 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO: MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DO BAIXO SUL

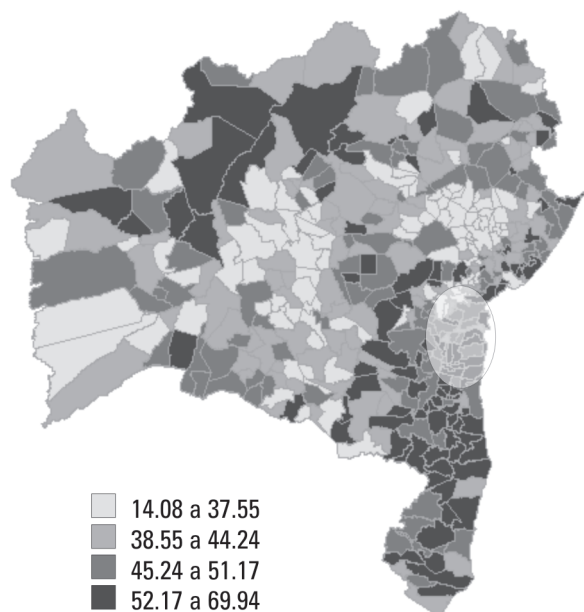
Município	IDHM 1991	IDHM 2000	IDHM Renda 1991	IDHM Renda 2000	IDHM Educação 1991	IDHM Educação 2000
Cairu (BA)	0.516	0.639	0.479	0.515	0.434	0.708
Camamu (BA)	0.513	0.624	0.449	0.502	0.455	0.675
Ibirapitanga (BA)	0.458	0.601	0.424	0.483	0.382	0.668
Igrapiúna (BA)	0.468	0.601	0.444	0.467	0.352	0.642
Ituberá (BA)	0.499	0.620	0.458	0.533	0.493	0.700
Maraú (BA)	0.489	0.594	0.454	0.534	0.410	0.580
Nilo Peçanha (BA)	0.451	0.592	0.454	0.488	0.388	0.717
Piraí do Norte (BA)	0.452	0.605	0.45	0.459	0.312	0.661
P. Tancredo Neves (BA)	0.442	0.605	0.407	0.509	0.363	0.681
Taperoá (BA)	0.463	0.606	0.422	0.499	0.400	0.694
Valença (BA)	0.561	0.672	0.534	0.588	0.575	0.758

Fonte: estruturada pela autora a partir de dados do site do Programa das Nações Unidas Desenvolvimento Brasil 1991 e 2000

² Medida comparativa que engloba três dimensões (riqueza, educação e esperança média de vida) e avalia o bem-estar de uma população. O índice foi desenvolvido em 1990 pelos economistas Amartya Sen e Mahbub ul Haq, e vem sendo usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

³ Percentual da população que se encontra abaixo da linha da pobreza, vivendo com menos de 1 (um) dólar por dia.

MAPA DA BAHIA: INCIDÊNCIA DA POBREZA



OBS.: Território do Baixo Sul da Bahia em destaque.

Fonte: Mapa IBGE Cidades Mapas de Pobreza – www.ibge.gov.br (marcação do território realizada pela autora)

POTENCIALIDADE LOCAL

Contrastando às baixas condições de vida, estão as inúmeras oportunidades de desenvolvimento oferecidas pelas riquezas naturais do território, como a produção de peixes e mariscos, cacau, palmito, piaçava, dendê, guaraná, mandioca, cravo-da-índia, pimenta e látex, entre outras culturas agropecuárias.

Desta forma, o território apresenta enorme potencial de desenvolvimento, com vocação natural para agricultura e pesca como maiores forças econômicas e bem como um potencial latente para o turismo.

As condições climáticas microrregionais permitem grande diversificação agrícola com a produção de cacau, dendê, guaraná, cravo-da-índia, piaçava, mandioca, palmito, látex, pimenta-do-reino, dentre outros produtos, e o manguezal permite a extração de diversos tipos de crustáceos, peixes e mariscos.

O turismo local vem crescendo, principalmente o turismo de lazer com destinos já consolidados nacional e internacionalmente como Morro de São Paulo e Boipeba (Cairú) e Barra Grande (Maraú). Existe um potencial latente a ser explorado em relação ao ecoturismo e turismo de aventura devido à grande riqueza em recursos naturais (cachoeiras e corredeiras) e pela singularidade cultural.

Sendo assim, diversas atividades econômicas são possíveis de serem desenvolvidas harmonicamente no Baixo Sul.

O INSTITUTO TERRAGUÁ ⁴

APRESENTAÇÃO

Desde 2001, alguns técnicos e profissionais interdisciplinares atuavam em projetos sócio-ambientais junto a organizações de pescadores, agricultores, lideranças comunitárias e agentes sociais, visando o desenvolvimento local integrado e sustentável da região.

Então, em 14 de julho de 2003, foi criado o Instituto de Tecnologia Sócio Ambiental do Baixo Sul da Bahia, uma OSCIP cujo nome fantasia é **Instituto Terraguá**.

Nos dias 12 e 13 de setembro de 2003, o Instituto Terraguá realiza a primeira oficina de elaboração do Planejamento Estratégico, com a participação de 25 sócios definindo, além da missão institucional, seus princípios e valores e o foco de atuação estratégica da entidade.

Sendo assim, a missão do Instituto Terraguá é “*Contribuir para o desenvolvimento local e sustentável de territórios, considerando a participação e o fortalecimento de pessoas e grupos sociais nos processos políticos, econômicos e culturais e fomento de políticas e práticas comprometidas com o progresso econômico solidário e sustentável de territórios*” (Planos e Diretrizes do Terraguá, 2010).

O Instituto Terraguá tem como princípios norteadores: **Mobilização Social**, construção de parcerias e articulações de uma determinada região territorial, integradas em seis dimensões: ambiental, cultural, econômica, social, intergeracional e política; **Educação para o Desenvolvimento**, possibilitando indivíduos e grupos a participarem como atores sociais na construção do desenvolvimento sustentável de seu território; e **Desenvolvimento de Tecnologia** que possa ser reaplicada em comunidades rurais e rurais-urbanas, agregado aos valores culturais territoriais e as condições sócio-econômicas sustentáveis.

Os valores que permeiam o cumprimento dos propósitos da Instituição são: honestidade, transparência, responsabilidade, solidariedade, comprometimento



⁴ Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, Lei nº.790 de 23 de março de 1999.

com o social, respeito às diversidades, humildade e cooperação.

Sendo assim, durante o ano 2004, o Instituto Terraguá construiu e fortaleceu sua identidade, organizando documentação, elaborando projetos, participando de editais públicos, articulando com outras ONGs, movimentos populares, grupos produtivos e entidades de classe, discutindo e planejando o conceito e as ações comuns de desenvolvimento sustentável.

AMPLIAÇÃO DE PARCERIAS

As articulações realizadas levaram o Terraguá a estabelecer importantes parcerias e realizar várias ações, principalmente relacionadas à área da pesca e agronegócios, junto a entidades como Associação de Pescadores de Taperoá (APTA), Associação Beneficente dos Pescadores do Baixo Sul da Bahia, (ABPESCA), Comissão Pastoral da Pesca (CPP), Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca (SEAP/PR), Instituto Floresta Viva, Sindicato de Pesca do Baixo Sul da Bahia, Colônia de Pesca de Igrapiúna, Agência de Agronegócios e Comercialização – AACAF, Cooperativa de agricultores de Ituberá e Baixo Sul – COOABASUL e Bahia Pesca, entre outras. Os vários eventos, cursos, fórum de discussões, encontros e seminários em que o Terraguá participou, apoiou e promoveu, contribuíram para o aumento da experiência, capacitação e formação da equipe, o que em muito ajudaria na execução de futuros projetos do Instituto.

PROJETOS INICIAIS

Em 2004, o Terraguá participou do processo de seleção pública do Programa Petrobrás Fome Zero e teve seu projeto Maricultura Sustentável aprovado.

O Projeto tinha como objetivo geral “organizar jovens, filhos e filhas de pescadores e marisqueiras, e seus parceiros adultos em pequenos negócios aqüícolas, por meio da difusão de tecnologias sustentáveis de cultivo, da participação e da organização social, visando, em essência, ao incremento de um modelo de desenvolvimento sustentável do Território Baixo Sul, sob a forma associada ou cooperativada, estimulando a construção e consolidação de uma cultura empreendedora, para que as comunidades pesqueiras possam ter aumentado sua renda e oferta de trabalho”. (Projeto Maricultura Sustentável, 2004).

Seu foco principal era a transferência da tecnologia de cultivo de peixes e ostras para jovens, filhos e filhas de pescadores e marisqueiras e apoio em sua organização social, considerando os princípios da economia solidária e gestão participativa.

A escolha pelo trabalho com os jovens foi assertiva, uma vez que 65% dos habitantes do território do Baixo Sul da Bahia têm até 29 anos e 50% encontram-se na faixa etária inferior aos 20 anos (IBGE, 2000).

Este foi o grande marco de atuação executiva do Instituto Terraguá na utilização de sua rede social construída e estabelecida e na consolidação de sua missão. Em 2005, foram formados e preparados 26 jovens no cultivo de peixes em represa e 14 jovens na criação de ostra em estuário (1ª Etapa do Projeto).

Os beneficiários diretos do projeto eram jovens de assentamentos e comunidades rurais dos municípios de Igrapiúna e Camamu que, através do método de Inclusão Qualificada, participaram de um Programa de Formação de Jovens nos níveis Básico, Específico e Extensão perfazendo 244 horas de capacitação teórica, além das aulas práticas em campo e atividades complementares (música, instrumentos, cantos e prática de Capoeira).

A partir do sucesso da 1ª Etapa do Programa, em 2006 o convênio foi renovado por parte da Petrobras e ampliado o patrocínio com a entrada da participação da empresa norueguesa StatoilHydro.

Desta forma, foi possível a ampliação do projeto através da criação da Escola das Águas, espaço de estudo e prática de tecnologias sustentáveis, abertas para a formação, qualificação e troca de experiências de grupos de produtores, objeto de pesquisa deste Estudo de Caso de Boas Práticas.

AMPLIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA PRÁTICA

AMPLIANDO DIREÇÕES

Com a renovação e ampliação dos convênios com os patrocinadores, a partir de 2007 a prática pôde ser ampliada em todas as direções.

O Projeto Escola das Águas, considerado uma continuidade do Projeto Maricultura Sustentável, tinha como objetivo geral propiciar, para os jovens das co-



comunidades ribeirinhas e rurais, qualificação geradora de renda e de fortalecimento das unidades de produção familiares, através da implantação de núcleos produtivos solidários e sustentáveis pela cultura da cooperação.

Primeiramente, concebeu-se a importância e a necessidade de se ter um espaço estruturado para a formação das pessoas envolvidas e integração das ações, chamado de Escola das Águas. Desta forma, as comunidades envolvidas poderiam ter esse local como referência ao participar de capacitações, laboratórios e práticas comuns, além de poderem se integrar com membros de outras comunidades.

Em 2007, foi concluída a construção da primeira etapa do espaço físico da Escola das Águas composta por: uma cozinha, uma área para alimentação, uma sala de processamento de peixe, duas salas e sanitários. A construção seguiu as normas de acessibilidade para pessoas com deficiências, conforme NBR-9050. Esse empreendimento contou com o patrocínio da Petrobras e StatoilHydro.

Para a segunda etapa foi planejada uma unidade de beneficiamento e um espaço multiuso aberto e interativo para a realização de atividades integrativas, de arte-cultura, encontros das comunidades e eventos diversos.

A amplitude do projeto também foi estendida: de duas comunidades (Ponta e Acural em Igrapiúna e Assentamento Zumbi dos Palmares em Camamu) para mais oito comunidades em Igrapiúna (Fazenda Sítio Bom Viver, Genipapo, Fazenda Andaiá, Fazenda Pedra Mole, Limoeiro, Limeira 1 e Limeira 3) e mais uma em Camamu (Acarai), totalizando o envolvimento de 13 comunidades no projeto.

Em relação aos jovens que participaram em 2005 do Programa de Formação, 31 foram selecionados para o Programa de Educação Continuada. Somados aos jovens incluídos no projeto das novas comunidades participantes, foram capacitados 85 jovens na faixa etária de 16 a 24 anos.

O Programa de Formação de Jovens foi ampliado de 244 horas para 400 horas, reformulando o currículo em dois núcleos (Básico e Específico) e incluindo mais 100 horas de participação voluntária na comunidade.

Em relação ao cultivo de peixes, o número de tanques-rede passou de 12 tanques instalados na 1ª Etapa do Projeto para 24 tanques, com capacidade para produção de 2 toneladas/mês. No cultivo de ostras, foram implantadas mais 44.000 sementes de ostra nativa, totalizando 100.000 ostras distribuídas em 02 módulos.

Também a atividade de Capoeira, iniciada na 1ª Etapa, ampliou-se e sofreu ajustes importantes. Foram estabelecidos três grupos distintos e com objetivos diferentes: Recreação, para participantes até 12 anos;



Formação, para participantes entre 13 a 18 anos; e Produção, para participantes maiores de 16 anos.

NOVAS AÇÕES

Com a ampliação do Projeto e os exitosos resultados alcançados, outras ações se fizeram necessárias, sempre na busca da participação e do fortalecimento de pessoas e grupos sociais através do desenvolvimento local sustentável do território, meta principal do projeto.

Visando preparar melhor as pessoas envolvidas na aplicação do Programa de Formação, foi realizada uma Oficina de Formação de Educadores, contando com a participação de 22 pessoas, alinhando ações e pensamentos em prol da juventude rural com as ações estratégicas da Escola das Águas.

A inclusão digital passou a ser uma necessidade desses jovens que estavam se preparando e se capacitando na gestão de seu próprio negócio coletivo. O Projeto possibilitou em 2007 a criação de 4 centros de informática próximo às comunidades. Posteriormente, em 2009, foi instalado o Centro Digital de Cidadania (CDC), para os jovens das comunidades estuarinas do Baixo Sul, localizado em Igrapiúna, na sede da Escola das Águas. Instalado com a infra-estrutura de 11 (onze) computadores, incluiu cadeiras específicas para acessibilidade de pessoas com deficiência física, além de material didático para ser trabalhada a inclusão digital de forma pedagógica.



Nas comunidades de Acural e Ponta foram realizadas oficinas de construção de hortas orgânicas e educação ambiental. As hortas foram realizadas pelos jovens e em pouco tempo refletiram em renda, além de consumo para as famílias.

FORTALECIMENTO DO CAPITAL SOCIAL

Com o pensamento estratégico de visão de futuro sendo trabalhado e alimentado nos jovens através das oficinas de Empreendedorismo e Associativismo/Cooperativismo, foi apoiada e orientada a criação de quatro Associações de Jovens Produtores, legalmente constituídas, com o intuito de que aqueles que cultivam tilápia e ostra estejam formalmente preparados para, em 2007, iniciarem a fase da comercialização dos produtos.

O Projeto contou com o apoio do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) na busca do aperfeiçoamento destes jovens na gestão de seus empreendimentos sociais.

Foram então realizadas oficinas com o propósito do fortalecimento do capital social agregado na atuação dos jovens junto às comunidades e sua organização, considerando a perspectiva de construção das estruturas comunitárias e gestão.

Através destas oficinas, que envolveram 70 jovens das diversas comunidades, foram construídos quatro Planos de Desenvolvimento Comunitários.

DESENVOLVIMENTO SÓCIO-PRODUTIVO

A partir do estabelecimento das Associações de Jovens e sua gestão independente, tendo o Instituto Terraguá como apoio, os jovens queriam ampliar seu empreendimento coletivo, produzindo eles mesmos mais tanques-rede de forma a aumentar a produção de peixes. O Projeto viabilizou então um curso de construção de tanques-rede, o que diminuiu o custo com investimento no equipamento em quase 50% e melhorando a qualidade e funcionalidade dos tanques-rede, adaptados pelos jovens à realidade local e à própria experiência já adquirida por eles.

A situação sinalizou aos jovens empreendedores que os resultados exitosos com a criação de peixes apontam para a realização de um planejamento para a implantação de cultivos em tanques, em escala de produção e com um ritmo de despesa gradativo, com renda também contínua para eles, uma vez que a despesa acontece em ciclos de seis meses, o que necessita planejamento e investimento maiores.

Além disso, os jovens envolvidos perceberam que é através dessas ações que poderá ser estabelecida a



sustentabilidade do projeto, revertendo uma parte dos benefícios financeiros para investimentos na ração, nos alevinos e nos equipamentos, levando à geração de trabalho e renda para a comunidade.

PROJETO ESCOLA DA TERRA ⁵

Concebido como uma ação de apoio à Escola das Águas em parceria com a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), o Projeto **Escola da Terra** teve como objetivo principal desenvolver a atividade da agricultura familiar no território Baixo Sul da Bahia, através da formação e atuação de jovens Agentes de Desenvolvimento⁶ na promoção da cidadania, na conservação ambiental e na geração de trabalho e renda para famílias rurais e estuarinas da região.

Iniciado em 2007, o Projeto formou 30 jovens da zona rural e estuarina, com 116 horas de capacitação, para atuarem como Agentes de Desenvolvimento. Esses jovens, organizados em duplas, geraram 15 projetos de intervenção social em suas comunidades, diversificados em ecoturismo, horta orgânica, incentivo à leitura, dentre outros.

Em seguimento a ação, foram implantadas 30 Arcas das Letras⁷, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e capacitados 60 Agentes de Leitura, em comunidades rurais dos Municípios de Valença, Igrapiúna e Camamu.

Visando desenvolver habilidades de escrita e descobrir talentos, além de oportunidade de expressar sua realidade, foram capacitados 30 jovens em oficinas sobre Mídia Jornal Impresso, como ação complementar para fortalecimento do grupo.

⁵ Jovens capacitados pelo projeto para servirem como agentes de desenvolvimento local em suas comunidades, identificando oportunidades e ameaças, fraquezas e fortalezas e desenvolvendo projetos e programas relacionados ao desenvolvimento sócio-ambiental.

⁶ Criado em 2003 pela Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o projeto visa facilitar o acesso aos livros e promover o incentivo à leitura em comunidades de agricultura familiar, assentamentos da reforma agrária, comunidades de remanescentes de quilombos e indígenas.

⁷ Pessoas voluntárias responsáveis pelo empréstimo dos livros e pelo incentivo à leitura na comunidade, capacitados pelos técnicos do MDA, e que também participam do levantamento junto à comunidade dos assuntos de maior interesse, metodologia normatizada pelo Ministério para garantir maior participação dos moradores da comunidade.



A PRÁTICA REPLICADA EM OUTROS TERRITÓRIOS

A partir de 2008, através da ampliação do convênio com o Instituto Aliança através de Seleção Pública, a prática se consolida, sendo replicada em outros territórios do Estado da Bahia: Baixo Sul, Recôncavo, Litoral Sul, Velho Chico e Sisal.

Inicia-se, então, a execução do **Consórcio Social da Juventude Rural**, uma conquista da juventude trabalhadora rural na profissionalização e sua inserção na unidade produtiva. O Consórcio objetiva favorecer, a partir de um processo de capacitação, a criação de instrumentos de geração de emprego e renda para jovens rurais, enquanto mecanismo de empoderamento econômico, social, político e cultural desses jovens. Os beneficiários da ação do Consórcio são jovens rurais de ambos os sexos, com idade entre 16 e 24 anos, de origem familiar com renda *per capita* de até meio salário mínimo, que estejam em situação de desemprego no campo.

Para tanto, o Instituto TERRAGUÁ realizou a formação de 420 jovens inscritos no Consórcio nos municípios de Barra, Ubaitaba, Ibirapitanga, Maragogipe, Santa Luz, Cruz das Almas, Cachoeira e Igrapiúna.

A prática foi replicada com pequenos ajustes e melhorias, consequência esperada de uma organização que aprende (SENGER, 1990). O Consórcio da Juventude foi implementado através da coesão das atividades anteriormente aplicadas pelo Instituto Terraguá, de forma a estabelecer a seguinte metodologia de ações:

1. **Seleção e capacitação continuada da equipe do projeto:** foram escolhidos e selecionados profissionais com comprovada competência (conhecimento, habilidades e atitudes) em trabalhos com jovens e com desenvolvimento territorial e elaborado um cronograma de capacitação contínua para a equipe.
Esta ação de capacitação da equipe mostrava-se de suma importância, tamanha era a amplitude do

projeto (vários territórios e municípios) e o número de pessoas envolvidas na equipe de capacitação que necessitavam de preparação anterior, para que pudessem estar alinhados e todos “falando uma mesma língua” aos jovens envolvidos, de forma a garantir os resultados esperados.

Desta forma, o Programa de Capacitação da equipe de atuação incluiu conteúdos gerais e específicos e tinha como objetivos:

- estimular o envolvimento para o trabalho com jovens de área rural e estuarina;
 - construir um esboço de ações coletivas em prol da juventude, considerando como meio estratégico ações da Escola das Águas e Consórcio da Juventude; e
 - nivelar informações sobre a metodologia e o trabalho com jovens, considerando o Currículo de Formação de Jovens.
2. **Mobilização e Seleção dos Jovens:** Foram utilizados instrumentos de Inclusão Qualificada dos jovens (já praticados nos projetos anteriores) aliados ao perfil definido no Termo de Referência do Consórcio. Desta forma, foi possível identificar jovens, considerando suas habilidades e aptidões para desenvolver atividades sociais e produtivas.
 3. **Qualificação Social e Profissional:** O Programa de Qualificação foi planejado a partir das experiências anteriores dos projetos Maricultura Sustentável e Escola das Águas, com algumas modificações a ajustes. Manteve-se uma carga horária total de 400hs (200hs para o núcleo básico e 200hs para o núcleo específico) e ampliado o número de horas de atividades voluntárias de 100 para 125 horas. A metodologia trabalhada novamente intercalou a análise das questões teóricas e o desenvolvimento de vivências práticas com dinâmicas de grupo, e se superou ao incluir visitas às áreas de cultivo, palestras com produtores locais, mostras de vídeo e discussões dialógicas. Aproveitando a experiência anterior com os jovens do Projeto desenvolvido anteriormente no território do Baixo Sul, o intercâmbio foi realizado e a referência de algo que “deu certo” em muito motivou os jovens e a equipe de trabalho dos outros territórios, contribuindo imensamente para o êxito da consolidação da prática. Devido às realidades diferentes que cada território/município/comunidade apresentam, bem como suas vocações particulares, no Núcleo Específico do Programa, os grupos de jovens identificaram suas áreas de interesse negocial, partindo de uma análise pessoal sobre os seus gostos, prazeres, competências e habilidades. Desta forma, cada jovem foi convidado a refletir e a amadurecer sobre o seu projeto de vida e trabalho, confrontando seus interesses com o seu conhecimento e a demanda da sociedade.
 4. **Inserção nas oportunidades de trabalho, emprego e renda:** A equipe do projeto de cada Território articulou a realização de reuniões com

entidades sociais e governamentais e centros de educação locais para a formação de Rede de Apoio ao Crédito Fundiário, visando pautar as demandas de acesso a crédito para os jovens formados.

5. **Ampliação do acesso dos jovens ao Programa Nacional de Crédito Fundiário⁸ (PNCF) e Programa Nacional de Agricultura Familiar⁹ (PRONAF):** Na finalização do Programa de Capacitação, foram promovidos pelo Projeto vários encontros com os jovens e seus familiares com a finalidade específica de repassar informações sobre as formas de associação para a aquisição de terras, disponibilizar documentos sobre crédito agrícola e fundiário, e promover a articulação e encaminhamento dos interessados para os órgãos competente.

Tal ação vem bem de encontro à realidade dos jovens envolvidos pelo programa, uma vez que tais programas federais beneficiam trabalhadores rurais mais pobres, remanescentes de quilombos, trabalhadores rurais e indígenas, jovens agricultores entre 18 e 28 anos e agricultores familiares sem terra ou com pouca terra, públicos prioritários das políticas de combate à fome e de inclusão social do Governo Federal. Os investimentos são gerenciados pelas próprias comunidades, tanto para compra de terras como para aumento da produção e projetos que visem à melhoria da qualidade de vida da população e ao desenvolvimento local sustentável.

PROGRAMAS PARA TODA A COMUNIDADE ¹⁰

A Escola das Águas atinge um alto grau de institucionalidade e legitimidade no Território do Baixo Sul através de crescentes e notórias ações no ano de 2009, tendo sua maior expressão através da consolidação da gestão das organizações comunitárias envolvidas.

Os jovens tiveram a oportunidade de ampliar sua visão como empreendedores sociais participando tanto de ações diretamente ligadas aos seus negócios coletivos quanto também de outros projetos do Instituto voltado para jovens e adultos, e que em muito complementam sua formação geral.

⁸ Uma das ações complementares do Plano Nacional de Reforma Agrária do Ministério do Desenvolvimento Agrário, constitui-se em um importante mecanismo de acesso à terra, que contribui para a ampliação e a consolidação da agricultura familiar, visando o aumento da renda e melhoria das condições de vida da população rural através da criação de ocupações produtivas permanentes para as famílias beneficiadas. A estimativa é criar para cada família mais de três ocupações produtivas permanentes, estimulando indiretamente outros setores da economia.

⁹ Programa do Governo Federal criado em 1995 com o intuito de atender os mini e pequenos produtores rurais que desenvolvem suas atividades mediante emprego direto de sua força de trabalho e de sua família, objetiva o fortalecimento das atividades desenvolvidas pelo produtor familiar para inseri-lo na cadeia de agronegócios, proporcionando-lhe aumento de renda e agregando valor ao produto e à propriedade, mediante a modernização do sistema produtivo, valorização do produtor rural e a profissionalização dos produtores familiares.

¹⁰ programa de inclusão sócio digital do Estado da Bahia, implementado enquanto política pela Secretaria de Ciência e Tecnologia do Governo do Estado, visa garantir à população baiana o acesso às tecnologias da informação e da comunicação através dos recursos tecnológicos das redes de computadores. Os CDCs utilizam softwares livres desenvolvidos especificamente para atender às necessidades do Programa.



Um deles foi o **Ponto de Cultura ComunicArte**, projeto aprovado em 2009, via Seleção Pública da Secretaria de Cultura do Estado, que visa a criação de um sistema referencial de produção, registro e difusão da cultura tradicional das comunidades do Baixo Sul da Bahia.

Através da produção de registros em imagens e histórias, além da organização de um acervo relacionado com a cultura de 10 comunidades de Igrapiúna, Ituberá e Camamu, o projeto tem como objetivo maior a instituição do *Memorial da Terra e da Água*, espaço de expressão da história das comunidades, abrigando acervo de objetos históricos e da tradição oral, organizado para visitação de escolas, grupos associativos e turistas, e do *Museu da Imagem e Pessoa*, que abrigará acervos da história da tradição oral, depoimentos de lideranças, grupos culturais, jovens, parteiras, rezadeiras, pescadores, agricultores.

Para tanto foram identificados 30 pessoas, entre jovens e adultos, para serem capacitadas como agentes culturais. O grupo contou com a participação de alguns moradores antigos das comunidades, considerados os verdadeiros mestres da cultura popular e que em muito enriqueceram as atividades das oficinas no resgate da memória dos usos, costumes, ofícios, festas e celebrações tradicionais das comunidades.

Outro programa do Instituto em que foi possível a participação ativa dos jovens dos núcleos produtivos foi o **Centro Digital de Cidadania (CDC)**, projeto conquistado pelo Instituto Terra-guá em 2009.

O CDC foi instalado na Escola das Águas e durante o ano de 2009 foram qualificados 06 monitores, jovens dos núcleos produtivos. A estrutura implantada torna possível o atendimento a 200 famílias das comunidades rurais de forma a terem acesso direto aos cursos de inclusão digital.

Em 2008, o Instituto Terraguá celebra um convênio com a Secretaria de Meio Ambiente do Estado da Bahia (SEMA) para a execução do Projeto **Reflorestar**. Com foco em ações de sensibilização e difusão de conhecimentos na área de conservação e recuperação florestal através de ações educativas em comunidades rurais dos municípios de Ituberá, Igrapiúna e Camamuais, o projeto apóia e provê a construção de um viveiro de mudas na sede da Escola das Águas para serem utilizadas na recomposição de áreas degradadas e no fortalecimento do sistema produtivo dos imóveis de pequenos agricultores, além da realização de cursos de Educação Florestal e de Colheita de Sementes.

CONSOLIDAÇÃO DA PRÁTICA ¹¹

Com os grupos de jovens organizados em associações e capacitados em piscicultura e outras atividades produtivas, o ano de 2009 teve como foco preparar os jovens para perceber e encarar seu núcleo como um empreendimento solidário, preparando-os para a produção e comercialização em escala.

Para tanto, o Instituto participou, no final do ano de 2008, da Seleção Pública da Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão do Estado da Bahia (FAPESB) e teve seu projeto **Organização Sócio Produtiva de Jovens e Marisqueiras** aprovado.

Em 2009 inicia-se a execução das ações cujo foco principal é a incubação dos empreendimentos econômicos, com base nos princípios da Economia Solidária. Desta forma, as organizações sócio-produtivas dos jovens recebem fortalecimento tanto para as ações de produção como para a gestão solidária dos empreendimentos.

Os cinco núcleos (entende-se como núcleo cada uma das organizações sócio-produtivas formadas pelos jovens) participaram em 2009 de uma série de oficinas de capacitação em modelos de gestão e de diagnóstico participativo, com o intuito de prepará-los na gestão do empreendimento coletivo.

Importante ressaltar que as associações de jovens vieram sendo formadas considerando a base produtiva de cada comunidade. Assim, os jovens se associaram segundo suas escolhas, objetivos comuns, vocação e realidade de sua comunidade. O resultado foi a formação das seguintes organizações, também consideradas no projeto como núcleos de produção:

- APSAI (Associação de Preservação Ambiental de Igrapiúna): criada a partir da comunidade de Limeira, trabalha a sua base produtiva com reciclagem de papel;

- AMBAPI (Associação de Mulheres da Prainha): criada pela comunidade da Prainha, com base produtiva voltada para a produção de hortaliça;
- ATAJA (Associação Terra e Água dos Jovens de Acaraí), AJA (Associação de Jovens em Ação) da comunidade da Mata do Sossego, tendo suas bases produtivas nos cultivos de tilápia e ostra, juntamente com o Grupo de Jovens da comunidade de Graciosa (que estão em processo de formalização de sua associação).

Através da integração proporcionada pelos projetos e programas que acontecem na Escola das Águas enquanto espaço articulador e integrador de ações, bem como da intenção do Instituto Terraguá em promover a autogestão deste pelas comunidades envolvidas, os jovens participantes decidiram estabelecer um Grupo Gestor da Escola das Águas. Tal grupo teria como intenção não apenas direcionar o funcionamento da Escola como também discutir as políticas públicas de juventude rural.

Sendo assim, escolheram quatro representantes de cada núcleo para fazer parte do Grupo Gestor e ser o elo de ligação bem como de disseminação das informações na sua comunidade.

A culminância da formação do Grupo Gestor foi a celebração de um Termo de Parceria e Cooperação aprovado pelos representantes das comunidades, constando de um pacto dos grupos associativos com as diretrizes da Escola das Águas bem como a participação através de dois representantes do Instituto no Colegiado do Território do Baixo Sul, assegurando sua participação na plenária das entidades de Assistência Técnica de Extensão Rural.

A formação do Grupo Gestor da Escola das Águas demandou do Instituto Terraguá a realização de uma programação de capacitação objetivando preparar o grupo para a tarefa de gestão bem como buscar e consolidar uma identidade do grupo com a missão da Escola das Águas.

Dentro do Plano de Gestão da Escola das Águas, este grupo é o precursor do Conselho Comunitário, instância de representação de fundamental importân-



11. Convênio firmado com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB), Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) e Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE).

TABELA 5 – PRÓXIMAS LOCALIDADES A SEREM TRABALHADAS PELO INSTITUTO TERRAGUÁ COMO AGENTE ATER

Território	Município	Grupamento	Área	Nº. Famílias
Litoral Sul	Mascote	Unidos Porto Seguro	186,4	20
	Mascote	Ass. Pedra Branca		30
Bacia do Jacuípe	Ipirá	Com. Mangaba da Terra	420,94	22
	Ipirá	Com. Ação e Cidadania	247,48	13
Vale do Jiquiriçá	Jaguaquara	Três Riachos	525,0	35
	Maracás	Pindobeira	250,0	30
	Ubaíra	Peq. Prod. Rurais de Brejões	366,0	35
Baixo Sul	Ituberá	Ass. Trabalhadores sem Terra da Região – Km 22	229,40	35

Fonte: Arquivos do Instituto Terraguá, 2010

cia para a Escola, uma vez que é neste nível de gestão que deverão ser constituídos os planos de ação da Escola das Águas abrangendo os planos de viabilidade econômica, comunicação e pedagógico.

Além das ações relacionadas com a institucionalidade da Escola das Águas, ainda em 2009 os trabalhos concentraram-se na implementação das estratégias de sustentabilidade das organizações sócio-produtivas, tendo a piscicultura como foco principal.

Iniciou-se então um período de aquisição, reforma e montagem de tanques-rede e de articulações com entidades de formação e acompanhamento técnico na busca de aumento da produção. Neste momento salienta-se a parceria com a Bahia Pesca¹² que possibilitou à equipe técnica do Instituto iniciar um processo de expansão dos cultivos nas comunidades que fazem parte da rede de produção solidária da Escola.

Desta forma, foram instalados 12 tanques na Comunidade do Assentamento Mata do Sossego (Igrapiúna) sendo 2 para berçários e 10 de engorda; 60 tanques-redes na Comunidade de Acaraí (Camamu) com 10 tanques-redes para berçários e 50 de engorda; e 91 tanques-redes na Comunidade de Graciosa (Valença) onde encontram-se 12 berçários e 79 de engorda. Nesta última pretende-se expandir o cultivo para um total de 16 tanques-redes berçário e 112 engorda.

Em seguida, implantou-se 30 mil alevinos, sendo 10 mil em Mata do Sossego e 20 mil em Acaraí. Cerca de vinte dias após a chegada do primeiro lote, mais 40 mil alevinos foram adquiridos, sendo o povoamento realizado em Acaraí, completando assim a capacidade para os tanques existentes nas comunidades de Acaraí e Mata do Sossego. Portanto gerou-se um total de 70 mil alevinos de tilápia, sendo respectivamente 10.000 alevinos para a comunidade da Mata do Sossego e 60.000 alevinos para a comunidade de Acaraí, onde

os jovens já se encontram em fase de produção profissional do cultivo, enquanto os jovens da comunidade de Mata do Sossego ainda estão em formação.

Em Graciosa foram povoados inicialmente 6 tanques berçários com 35 mil alevinos, chegando mais 20 mil após um mês e mais 20 mil após 15 dias, totalizando 75 mil alevinos nesta comunidade. Em Graciosa, o Terraguá conta hoje com uma estrutura envolvendo 12 tanques-redes berçários e 66 tanques-redes de engorda. A meta é a aquisição de mais 4 berçários e mais 33 tanques de engorda.

O objetivo do Projeto para 2010 é chegar a 200 tanques-redes com uma produção de 113 mil peixes no primeiro ciclo de produção (seis meses), gerando uma receita de aproximadamente R\$ 300.000,00.

Tais números mostram a necessidade inerente ao projeto de validar o Plano de Sustentabilidade realizado com a participação dos núcleos com base na produção de peixes nas comunidades envolvidas. Este é o objetivo principal do Núcleo de Piscicultura do Instituto Terraguá para o ano de 2010.



12 Órgão do Governo do Estado da Bahia, responsável pela formulação e implementação da política da pesca e aquícola no Estado

AVANÇANDO PARA NOVOS HORIZONTES

Colhendo frutos de todo esse processo participativo adotado, o Instituto Terraguá, a partir do êxito alcançado pelo projeto Escola das Águas, alcança o cenário favorável e ideal para alçar novos vãos que atendam aos anseios da população rural.

Implantando e consolidando estratégias de desenvolvimento rural sustentável, estimulando a geração de renda, potencializando atividades produtivas agrícolas e apoiando a criação de estratégias de comercialização para as comunidades do Baixo Sul da Bahia que vivem e produzem em regime de economia familiar, o Terraguá inicia uma nova fase, a partir de 2010, com iniciativas amplas e audazes.

Sua parceria com o Governo Federal e Estadual se solidifica com a 2ª Edição do Programa **Floresta Legal**. Convênio firmado com o Ministério Público Estadual e executado em parceria com o Instituto Aliança, Instituto ÁguaBoa e Instituto Ynamata, o projeto visa a proteção dos recursos naturais do Baixo Sul e Recôncavo Sul por meio da averbação de 2.400 hectares de Reserva Legal e Formação de uma Rede de Coletores de Sementes no Território composta por agricultores familiares.

A intervenção visa evitar a fragmentação do *habitat* local, além de garantir a manutenção de uma cobertura florestal nativa através da regularização ambiental das propriedades conforme Código Florestal (Lei 4.771) planejamento do uso sustentável da terra e enriquecimento do sistema produtivo das propriedades. Neste contexto, as ações articuladas são direcionadas para a integração dos imóveis rurais familiares ao desenvolvimento econômico vinculado à conservação ambiental.

As estratégias de atuação, realizadas em parceria com os Governos Federal, Estadual e Municipal e entidades não governamentais, são estruturadas por meio da averbação de reserva legal dos imóveis, proteção de áreas de preservação permanente, recuperação de áreas degradadas, implantação de bosque energético para manejo de madeira, formulação de modelos de sistemas agroflorestais, produção de mudas no viveiro florestal e organização de técnicas operacionais de associações da comunidade tradicional.

Como conseqüência de todo este trabalho, o Instituto Terraguá foi aprovado pela SAF – MDA (aprovação em seleção pública) para atuar junto aos assentamentos do crédito fundiário em assistência técnica.

Desta forma, recebeu do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) a homologação do Instituto como entidade prestadora de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural, sendo incluída no Cadastro do Sistema Nacional Descentralização de Ater Pública.

Esses serviços públicos de Ater são realizados por entidades estatais e não estatais que tenham interesse e protagonismo no campo da Assistência Técnica e Extensão Rural e apresentem as condições mínimas estabelecidas nesta Política. As ações devem ser executadas mediante o uso de metodologias participativas onde seus agentes devem desempenhar um papel educativo e facilitador de processos de desenvolvimento rural sustentável, o que pode ser percebido como compatível com todo o histórico de ações do Instituto Terraguá.

A Política Pública de ATER considera como instituições ou organizações de Ater aquelas que tenham como natureza principal de suas atividades a relação permanente e continuada com os agricultores familiares e demais públicos da extensão e que desenvolvam um amplo espectro de ações exigidas para o fortalecimento da agricultura familiar e para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, em toda a sua complexidade.

Como o Instituto Terraguá atendia aos requisitos definidos, pôde habilitar-se a participar do Sistema Nacional Descentralizado de Ater Pública, buscando seu credenciamento junto ao Fórum Nacional de Gestão da Ater Pública e Conselho Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Para a viabilização de projetos nesta esfera, o MDA inclui em seu Plano Plurianual - PPA e no Orçamento Geral da União - OGU qual o volume de recursos necessários para viabilizar as ações de Ater requeridas pela Agricultura Familiar, indispensáveis à implementação e continuidade da oferta de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural. Também os estados e os municípios participam com aportes financeiros e de infra-estrutura, assumindo parcela da responsabilidade pela oferta de serviços de Ater e o DATER identifica, capta e aloca recursos de outras fontes, como convênios com outros ministérios, entidades governamentais e não governamentais e recursos de parceiros internacionais.

Em outra frente, firmado convênio com a Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia¹³ (AEGRE), o Instituto Terraguá estenderá suas ações a partir de 2010 para outros 20 estados brasileiros, capacitando lideranças quilombolas¹⁴ para elaboração de diagnóstico, plano de desenvolvimento e projetos. O programa Comunidades Quilombolas está inserido no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e faz parte da

13 A Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia (AEGRE) do Ministério do Desenvolvimento Agrário atua no desenvolvimento de políticas públicas que busquem promover os direitos econômicos das trabalhadoras rurais e das comunidades Quilombolas, através do apoio à produção, acesso e garantia de uso da terra e cidadania, como o acesso à documentação civil, participação e controle social. A AEGRE atua também de forma integrada com as secretarias e órgãos vinculados ao MDA/Incra e em parceria com outros ministérios e instituições.

14 As comunidades quilombolas são grupos étnicos, predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana, que se autodefinem a partir das relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias. O Governo Federal já mapeou 3500 comunidades, e vem, ao longo dessa gestão, consolidando políticas públicas para garantir os seus direitos territoriais e o etnodesenvolvimento, através do Programa Brasil Quilombola.

promoção do etnodesenvolvimento das comunidades quilombolas, através da ampliação dos direitos à terra, melhorando as condições de vida, fortalecendo a organização dessas comunidades e garantindo assistência técnica diferenciada às comunidades quilombolas, potencializando sua capacidade autônoma e o desenvolvimento econômico desses grupos.

Aprovado em Seleção pública, em convênio com Secretaria de Reordenamento Agrário¹⁵ (SRA) atuará também junto às Unidades Técnicas¹⁶ dos estados das regiões sudeste e centro-oeste na inclusão de políticas públicas de juventude no Crédito Fundiário. O Projeto abrange ações de capacitação na conscientização e qualificação de agricultores familiares, beneficiários do Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil, promovendo o acesso às políticas públicas que possam colaborar com seu fortalecimento.

A partir do conhecimento e experiência adquiridos ao longo destes anos, o Instituto Terraguá foi contratado para a construção dos instrumentos metodológicos, com foco no trabalho em área rural, aprovado como Tecnologia Social pela Rede de Tecnologia (RTS).

E, por fim, coroando suas conquistas, a entidade foi selecionada no Segundo Concurso NESsT¹⁷ Atividades Empresariais Sociais no Brasil em 2010, visando participar dos grupos de entidades assessoradas pelo Assistente NESsT de Desenvolvimento de Empreendimentos Sociais. A NESsT atua em países do mercado emergente, desenvolvendo e apoiando as empresas sociais para a conquista da sustentabilidade das organizações, potencializando ao máximo o seu impacto social.

METODOLOGIA DE PESQUISA

A NATUREZA DA PESQUISA

Pode-se classificar a pesquisa científica em dois grandes métodos: o quantitativo – com uma abordagem positivista do problema – e o qualitativo – que

¹⁵ A Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA) do Ministério do Desenvolvimento Agrário atua na implementação de políticas públicas nacionais para o meio rural por meio de ações complementares à reforma agrária, como a garantia de acesso a terra pelo Crédito Fundiário, o georreferenciamento e o cadastro de terras públicas e particulares, a emissão da titularidade das posses, além de atividades culturais com a instalação de bibliotecas rurais.

¹⁶ Instâncias ligadas à SRA para desenvolver ações descentralizadas envolvendo governos estaduais e municipais, são responsáveis pela operacionalização dos programas em nível estadual, pela prestação de assistência técnica e extensão rural às famílias beneficiadas e pela articulação com as demais políticas públicas voltadas para fixar as famílias no campo, assegurar o desenvolvimento rural sustentável e a melhoria da qualidade de vida das famílias.

¹⁷ Nonprofit Enterprise and Self-sustainability Team é uma organização internacional que dedica-se à solução de problemas sociais de ordem crítica nos países emergentes através do desenvolvimento e do suporte a empreendimentos sociais, com o objetivo de fortalecer as bases da sustentabilidade financeira das organizações da sociedade civil e potencializar ao máximo o seu impacto social (www.nesst.org)

possibilita estudar os seres humanos e suas relações sociais. Segundo Richardson (1989, p.39), através da pesquisa qualitativa pode-se “compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, ... e possibilitar, em maior grau de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos”.

Segundo Godoy (1995, p.62-63), as características básicas da pesquisa qualitativa são as seguintes:

- a fonte direta de dados é o ambiente natural e o instrumento é o pesquisador;
- ela é descritiva;
- o foco principal do pesquisador é o significado que as pessoas dão às situações vividas;
- utiliza-se o método indutivo ao analisar os dados da pesquisa.

Na abordagem qualitativa, segundo Minayo e Sanches (1993, p.244) há uma “aproximação fundamental e de intimidade entre o sujeito e o objeto, uma vez que ambos são de uma mesma natureza: ela se envolve com empatia aos motivos e intenções, aos projetos dos atores, a partir dos quais as ações, as estruturas e as relações tornam-se significativas”.

Assim, adotou-se, neste estudo, a pesquisa qualitativa, uma vez que o ambiente de uma organização social é a fonte direta de dados. A análise dos dados coletados das pessoas participantes da organização foi feita por um enfoque indutivo e a apresentação da pesquisa é descritiva.

CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, exploratório, descritivo e avaliativo.

É um estudo de caso organizacional, uma vez que amplia o conhecimento a respeito de uma determinada instituição e os dados da pesquisa de campo se generalizam por toda a região onde esta atua (Território do Baixo Sul da Bahia), tendo como foco o projeto de organização sócio-produtiva de lideranças jovens em áreas rurais e estuarinas do território.

É exploratório ao buscar esclarecer conceitos e idéias da organização social estudada. De acordo com Gil (1994, p.44-45), a pesquisa exploratória “tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias”. O mesmo autor afirma ainda que as “pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativa, acerca de determinado fato”.

O estudo é descritivo, uma vez que procura esclarecer a natureza do fenômeno organizacional, seus processos internos, descrevendo a realidade como ela é. Segundo Rudio (1983, p.14), a pesquisa descritiva “tem por objetivo obter informação de que existe, a fim de poder descrever e interpretar a realidade”. Desta

forma, esta pesquisa caracteriza-se como avaliativa na medida em que procura avaliar a iniciativa do projeto objeto de estudo a partir de determinados princípios e variáveis a serem observados.

Muitos desses princípios procuram observar, em sua essência, as normas expedidas pelas Nações Unidas em seu Programa HABITAT e são usualmente utilizados em avaliações internacionais. Assim, constituem-se nas principais variáveis a serem avaliadas no Estudo de Caso: Impacto, Motivação, Parcerias, Sustentabilidade, Grau de Implementação, Pionerismo, Inovação, Replacibilidade e Transversalidade.

Cada uma delas foi objeto de considerações específicas no documento denominado TERMO DE REFERÊNCIA PARA REALIZAÇÃO DE ESTUDOS DE CASO elaborado em setembro de 2000 pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) para a Caixa Econômica Federal, no âmbito do Programa CAIXA Melhores Práticas em Gestão Local.

PESQUISA DOCUMENTAL

O primeiro levantamento realizado pela pesquisadora concentrou-se nos processos de pesquisa de dados primários, elaboração de métodos e técnicas de coleta de informações, organização e análise de dados, etc.

A partir dos dados coletados através de documentos, relatórios, instrumentos de monitoramento, instrumentos metodológicos, registros, atas de reuniões, planos de trabalhos, entre outros, foi possível combinar e comparar dados de desempenho com os objetivos traçados; averiguar questões relacionadas à eficiência, eficácia e efetividade dos projetos; e detectar falhas e/ou aferir méritos de projeto, ao longo de sua implementação.

PESQUISA DE CAMPO

A pesquisa de campo foi desenvolvida através das técnicas de observação participante, entrevista e questionário.

OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE

Na observação participante “o observador não é apenas um expectador do fato que está sendo estudado, ele se coloca na posição e no nível dos outros elementos humanos que compõem o fenômeno a ser observado” (RICHARDSON, 1989, p.215).

A observação participante foi fundamental para o trabalho pois, através dela, verificou-se, com mais precisão, a realidade do projeto estudado. Durante 3 meses consecutivos, a pesquisadora dedicou 180 horas entre levantamento de material documental, visitas para observação “in loco” no projeto Escola das Águas e nos núcleos produtivos das comunidades, visitas junto ao escritório do Instituto Terraguá em

Salvador e conversas por email e por telefone com os membros da equipe e coordenação.

ENTREVISTAS

Um dos instrumentos de coleta de dados na pesquisa de campo é a entrevista (Haguette, 1992). Trata-se de uma técnica onde o entrevistador, através de perguntas pré-estabelecidas, obtém respostas de seu entrevistado. Como diz Richardson (1989, p. 160): “a melhor situação para participar na mente de outro ser humano é a interação face a face, pois tem o caráter inquestionável de proximidade entre as pessoas, que proporciona as melhores possibilidades de penetrar na mente, vida e definição dos indivíduos”.

De suas várias modalidades, utilizou-se a entrevista não-estruturada do tipo focalizada, que trata as questões pertinentes ao tema de maneira aberta, deixando o entrevistado livre para abordar os temas que lhe convêm. Segundo Triviños (1987), essa modalidade de pesquisa enriquece a investigação, pois o entrevistado pode falar livremente, deixando a espontaneidade fluir sem restrições.

Desta forma, através de uma conversação guiada, procurou-se obter repostas a algumas questões abertas, que levaram à algumas conclusões relacionadas às variáveis analisadas.

Sob a permissão dos entrevistados, foi possível utilizar o recurso da gravação, seguido de transcrições que renderam 18 páginas de material.

Os entrevistados foram: 6 jovens das comunidades envolvidas, entre moças e rapazes, na faixa etária entre vinte e vinte cinco anos, participantes ativos do projeto Escola das Águas; 7 técnicos envolvidos no trabalho de campo, entre educadores, monitores, engenheiros ambientais e coordenador local; 4 membros da equipe administrativa do projeto, entre psicólogos, administradores e publicitários e 2 parceiros locais representantes do Banco do Brasil de Ituberá e da Prefeitura de Igrapiúna.

QUESTIONÁRIOS

Para Gil (1995, p.124) o questionário é uma “técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas, etc.”.

A partir das entrevistas realizadas com os jovens das comunidades, percebeu-se quais eram as principais características que estes jovens atribuíram como “mudanças” comportamentais notadas após o envolvimento com o projeto. Em busca de uma maior averiguação destas respostas, a pesquisadora compareceu a uma das reuniões da equipe com os jovens e aplicou um questionário respondido por 31 jovens, 20 do sexo feminino e 11 do sexo masculino.

POPULAÇÃO/SUJEITOS

Em relação à origem dos jovens que responderam ao questionário, 39% eram da comunidade de Graciosa, 26% da comunidade de Mata do Sossego, 16% provenientes da comunidade de Acaraí e 11% da comunidade de Limeira e 8% de outras comunidades.

A faixa etária dos jovens que participaram do preenchimento dos questionários 39% têm entre 16 e 19 anos, 26% entre 20 e 23 anos e 35% entre 24 e 28 anos.

Após a coleta de dados, através dos questionários, aplicou-se um tratamento estatístico e os dados foram tabulados.

No instrumento que deveria ser respondido pelos jovens, não havia a necessidade de identificação.

AVALIAÇÃO DA PRÁTICA

Nesta parte do Estudo de Caso foram utilizados os princípios e fundamentos usualmente utilizados em avaliações internacionais e que são considerados como as principais variáveis a serem avaliadas, segundo o organismo contratante do estudo.

IMPACTOS

O Projeto **Organização Sócio-produtiva de Lideranças Jovens** que vem sendo desenvolvido pelo Instituto Terraguá desde 2005, pode ser visto em suas diversas fases: introdução, crescimento e maturidade do projeto, com seus diversos impactos.

Desde o início, quando o projeto ainda se denominava Maricultura Sustentável, as ações de difusão de práticas sustentáveis de cultivo de ostras e peixes apresentaram consideráveis mudanças na vida das quatro primeiras comunidades envolvidas através da educação, inclusão social e perspectiva de melhoria de renda.

O impacto das ações atinge uma amplitude tal que, quando o projeto atinge seu segundo ano de existência, o número de comunidades envolvidas passa de 4 para 13, e o número de tanques-redes cresce de 22 para 163 com um aumento de 600% no número de peixes e ostras cultivados.

De maneira estratégica, os primeiros resultados do projeto já por si só constituíram o embrião para a criação da **Escola das Águas** como um espaço destinado à formação e capacitação de jovens e adultos de comunidades estuarinas e agrícolas.

Apesar da existência de outras iniciativas sociais na região, o projeto foi o primeiro a tangibilizar e concre-

tizar o imaginário desejado pelas comunidades em um local físico que reconhecesse e valorizasse a cultura pesqueira e aquícola da região do Baixo Sul, que se preocupasse com a conservação ambiental local e que gerasse oportunidade de melhoria do trabalho e renda das comunidades envolvidas.

Com a Escola das Águas servindo realmente aos desejos e necessidades das comunidades locais, os jovens se envolveram completamente nas atividades propostas e o grande número de candidatos às vagas para o Programa de Capacitação oferecido em 2006 mostrou a difusão que as ações do projeto atingiram dentro da população jovem.

Apesar de uma pequena parcela dos jovens (18%) que no início participaram das primeiras turmas trabalhadas tenham se desvinculado do projeto, seja por buscarem outros caminhos profissionais e de estudo, seja por não se adequarem ao nível de dedicação necessária e solicitada pelo projeto, a grande maioria (82%) se mantém na ocupação foco de sua formação (Tabela 6).

TABELA 6 – OCUPAÇÃO DOS JOVENS NAS ATIVIDADES DO PROJETO APÓS PROGRAMA DE FORMAÇÃO

Atividades de Ocupação	% jovens participantes
Piscicultura	37%
Gestão Escola das Águas	33%
Reciclagem	7%
Ponto de Cultura	5%

Fonte: Tabela elaborada pela autora a partir do Relatório da Pesquisa realizada pelo Instituto em 2009

No entanto, o número de jovens dispostos a entrar no projeto continuou a crescer, o que propiciou a adoção do instrumento de Inclusão Qualificada de Jovens, resultado do processo metodológico criado no projeto Maricultura Sustentável, visando detectar aqueles que apresentavam o perfil mais adequado às atividades propostas e que provavelmente continuariam por mais tempo no exercício participativo das organizações a serem formadas.

Esta situação refletiu diretamente sobre a população das comunidades que, no início, talvez não percebessem a seriedade e importância do projeto. Mas, ao constatar o quanto os jovens participantes se modificavam intelectual e comportamentalmente, passaram a apoiar o projeto com ardor e veemência. Tanto é fato que muitas tentativas externas de influenciar as comunidades a se rebelarem contra o Instituto Terraguá não atingiram nenhum resultado pelas conclusões e defesas realizadas pelas próprias comunidades.

“... Vendo o nosso sucesso, agora eles (a comunidade) resolveram também criar peixes... No início sempre tem alguns que são contra, mas agora já

está tudo bem, todo mundo aceita numa boa, não tem nenhum problema mais...” (Depoimento Jovem da comunidade Mata do Sossego, 26 anos).

Em entrevistas realizadas pela pesquisadora com os jovens envolvidos, foi possível constatar claramente a dimensão da mudança significativa que o projeto propiciou na vida desses jovens.

“... Senti muita mudança depois do projeto... a gente ficou mais responsável, com mais horário pras coisas... a gente lá na comunidade não tem muita oportunidade de curso, de emprego, de currículo... o projeto é tão bom que lá tem mais gente querendo entrar, mas não dá por que tem um limite...” (Depoimento Jovem da comunidade de Graciosa, 20 anos).

“... A comunidade agora olha a gente com um jeito diferente... acho que eles não esperavam que a gente ia conseguir... muitos achavam que o projeto tinha acabado... agora quando a gente faz a despesca, todo mundo fica feliz!” (Depoimento Jovem da comunidade de Acaraí, 23 anos).

Aproveitando a participação em uma das reuniões realizadas na Escola das Águas com jovens de todas as comunidades, a pesquisadora aplicou um questionário simples sobre quais seriam as cinco maiores qualidades que eles perceberam em si mesmos terem sido desenvolvidas após iniciarem a participação no projeto

TABELA 7 – RESULTADO DA PESQUISA APLICADA

Qualidades Desenvolvidas com o Projeto	Número de Respostas
Tenho maior visão de futuro	21
Tenho mais amigos	21
Sou mais participativo	16
Sou mais comunicativo	13
Me sinto mais respeitado	12
Tenho mais vontade de crescer	09
Sou mais organizado	07

Fonte: Pesquisa realizada pela autora com jovens do projeto

Por tanto, o maior impacto percebido e identificado pela prática avaliada compõem-se do grau significativo de mudança na forma destes jovens em perceber a si mesmos e o mundo ao seu redor. Na sua maioria não possuíam nenhuma visão de futuro, do que poderiam fazer, do que iriam se tornar. Vivendo em uma região de baixíssimo IDH, a falta de opções de trabalho e estudo provavelmente os conduziria às drogas, ociosidade e gravidez precoce.

“... Esses jovens passaram a ter uma perspectiva diferente após o projeto... Tem uns três desses jovens que eu conheço e que hoje em dia estão, além de continuar no projeto, também fazendo faculdade,

eu converso com eles sobre isso... sua expectativa era continuar catando caranguejo e siri, casar cedo, ter filho e continuar a mesma vida que seu pai teve... Hoje em dia não, eles têm outra visão. Aprenderam o que é uma organização, o que é ter disciplina, que tem que dar resultado.” (Depoimento Secretário de Planejamento da Prefeitura Municipal de Igrapiúna em 2005).

No entanto, os dados de pesquisas realizadas pelo Instituto Terraguá mostram que 100% dos jovens que participaram do projeto terminaram o ensino básico ou médio e uma considerável parcela deles (45%) decidiram continuar os estudos.

TABELA 8 – PARTICIPAÇÃO DOS JOVENS EM ATIVIDADES SOCIAIS

Atividades Sociais	Jovens participantes
Com Associações de Produtores	58%
Em Conselhos e Diretorias	11%
Outros	15%
Não Participam	16%

Fonte: Tabela elaborada pela autora a partir do Relatório da Pesquisa realizada pelo Instituto em 2009

A partir de sua participação nas ações da Escola das Águas, esses jovens puderam desenvolver raciocínios e habilidades para detectar oportunidades de geração de trabalho e renda em sua própria comunidade, sem ter que abandonar sua família e costumes e se deslocar à cidade grande em busca de estudo e emprego. A base de toda essa mudança interior parece começar, principalmente, do fato de aprenderem o valor que possuem e do que são capazes, um verdadeiro resgate de sua auto-estima e de suas origens, item essencial para a formação de cidadãos e empreendedores sociais, o que os fazem enxergar a realidade de sua comunidade através de outra perspectiva, conforme apresentado na Tabela 9.

TABELA 9 - VISÃO DOS JOVENS A RESPEITO DE SUA COMUNIDADE APÓS O PROGRAMA DE FORMAÇÃO

Visão	%
Necessidade de uma mudança maior	21,95
Necessidade de desenvolvimento	29,26
Mais conscientizada	9,76
Necessitando de Ajuda	9,76
Do mesmo jeito	7,32
Não sabe ou não respondeu	4,88

Fonte: Tabela elaborada pela autora a partir do Relatório da Pesquisa realizada pelo Instituto em 2009

Como reconhecimento à excelência das práticas realizadas através da Escola das Águas, o Instituto Terraguá no ano de 2009 recebeu o Prêmio Caixa Melhores

Práticas em Gestão Local como uma das 20 melhores práticas nacionais. Lançado em 1999, o prêmio é realizado a cada dois anos com a finalidade de identificar e conhecer projetos que dão certo na prática assim como reconhecer o mérito dessas iniciativas. A disseminação dessas práticas de sucesso busca estimular sua reaplicação, de forma que se transformem em referência para gestores públicos, iniciativa privada e para toda a sociedade.

O Instituto Terraguá participa pelo segundo ano consecutivo desta premiação e recebeu, além do troféu de Melhor Prática da CAIXA, um valor em recurso financeiro para ser utilizado como investimento em componentes das ações desenvolvidas pelos seus projetos.

Tal possibilidade se deu graças ao Projeto de Emenda Parlamentar do Deputado Federal, Nelson Pellegrino, junto ao MDA (Ministerio do Desenvolvimento Agrário), através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, tendo a CAIXA com repassador do recurso.

Outras premiações recebidas pelo Instituto Terraguá foram:

1. Melhores Práticas em Gestão Local da CAIXA 2007.

O Instituto Terraguá através dos bons resultados do Projeto Escola da Terra foi semifinalista do Prêmio Melhores Práticas em Gestão Local da CAIXA 2007. O objetivo desse prêmio é selecionar, premiar, divulgar e disseminar projetos, urbanos ou rurais, realizados com apoio financeiro e/ou técnico da CAIXA e de apoiar a implementação da Agenda Habitat no Brasil, estimulando a replicação de experiências sustentáveis voltadas à inclusão social, combate à pobreza, geração de renda, habitação, saneamento, infra-estrutura, desenvolvimento econômico, equidade de gênero, gestão ambiental, gestão do uso e ocupação do solo, dentre outros. O Terraguá concorreu com 273 Organizações de todo o Brasil e foi uma das 20 finalistas do prêmio. A cerimônia de premiação ocorreu no dia 10/12/2007, no Centro de Cultura da CAIXA, em Brasília.

2. Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social.

A partir da sistematização das práticas pedagógicas inseridas no Programa de Qualificação de Jovens, o Instituto Terraguá foi contemplado em 2007 com a certificação de sua prática como Tecnologia Social Replicável em Trabalhos Sociais.

As tecnologias sociais certificadas, nesta quarta edição, foram de 120 práticas de um total de 782 inscritos, expressando o maior número de inscrição do terceiro setor em relação aos anos anteriores. Em 2005, foram feitas 636 inscrições.

A quarta edição do Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social foi realizada em parceria com a Petrobras, com apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cul-

tura (Unesco), e a KPMG Auditores Independentes. Esta premiação é concedida, a cada dois anos, para identificar, certificar, premiar e difundir tecnologias sociais, compreendendo produtos, técnicas ou metodologias reaplicáveis desenvolvidas na interação com a comunidade e que representem soluções efetivas de transformação social.

3. Parceiro do Reordenamento Agrário.

Premiação realizada pela Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário ao Instituto Terraguá no ano de 2006 e recebido no ano de 2007, em razão dos resultados exitosos conquistados pela implantação do Programa de Crédito Fundiário em 03 territórios do Estado da Bahia.

4. Prêmio Marketing Best Responsabilidade Social.

Criado em 2002, o **Marketing Best Responsabilidade Social** tem a missão de estimular, reconhecer, premiar e divulgar os exemplos de organizações que consideram, respeitam, promovem e demonstram, através de suas práticas e ações empresariais, a consciência do dever indeclinável da responsabilidade social.

O Prêmio foi concedido em agosto de 2008 pela Editora Referência e Madia Marketing School para 30 casos sociais, dentre eles o trabalho do Instituto Terraguá com o projeto Escola das Águas.

MOTIVAÇÃO

Ao analisar-se a origem ou fator de motivação propulsor da prática, a realidade aponta a existência não somente de fatores de motivação como também de necessidade e de justiça social.

O incômodo dos técnicos e profissionais interdisciplinares que compuseram o Instituto Terraguá quando em sua formação passava claramente pela necessidade de um desenvolvimento local integrado e sustentável da região.

O Projeto se justificava por uma série de motivos. Os mais de 120 mil hectares de estuários e manguezais do Baixo Sul representavam importante fonte de



alimentação, emprego e renda para parcelas significativas da população local, uma riqueza não explorada pela falta de preparo dos habitantes locais e ausência de políticas voltadas para a permanência da população nas áreas rurais e estuarinas.

Algumas análises foram feitas ao se definir pelo trabalho com lideranças jovens, que apontam para a seguinte realidade do território do Baixo Sul da Bahia:

- A população local é constituída em grande parte por jovens: quase 65% dos habitantes têm até 29 anos e 50% encontram-se na faixa etária inferior aos 20 anos.
- A renda média das famílias das comunidades localizadas à beira do estuário, advinda da pesca e mariscagem, ou de aposentadorias e programas assistenciais do governo, é inferior a 1/2 salário mínimo: a baixa renda familiar decorre da predominância de métodos primitivos e ou predatórios de pesca (redes de arrasto, de malha fina e pesca com explosivos), que vão contra a sustentabilidade natural dos estuários, diminuindo o estoque pesqueiro.
- Estudos apontam a região do Baixo Sul como um grande potencial para o desenvolvimento de atividades de pesca e de cultivo de organismos aquícolas de forma sustentável devido às suas proteções naturais, grandes extensões de mangue e bacias hidrográficas.
- A região também apresenta uma crescente potencialidade para a comercialização, com aumento significativo na demanda de frutos do mar principalmente em função do crescimento demográfico e do desenvolvimento do turismo (Morro de São Paulo, Boipeba, Guaibim, Barra Grande), ocasionando o aumento das atividades extrativistas da pesca e a necessidade de que esta se torne uma atividade sustentável.
- Necessidade de propiciar trabalho e renda não só ao pescador, como também à população adolescente e feminina, de forma a promover o aumento da renda familiar, maior oferta de empregos e diminuição do êxodo rural.

Diante desta realidade justifica-se a motivação pela qual levou o início dessas iniciativas, tanto por parte dos componentes do Instituto Terraguá, quanto por parte do governo estadual e federal, através dos programas de apoio e de recursos, bem como o investimento das empresas Petrobrás e a StatoilHydro com os patrocínios realizados.

PARCERIAS

Uma das variáveis de maior evolução na história de realização da Escola das Águas é o crescente geométrico no número de parcerias realizadas ao longo dos anos.

A rede de contatos e parceiros do Instituto se mostrou forte desde o início, uma vez que, antes de se edificar o projeto, as articulações já eram feitas e a entidade já participava ativamente de várias ações, encontros, comitês, comissões, cursos e palestras com seus futuros parceiros locais no projeto.

Seus principais parceiros nos primeiros anos de atuação foram:

1. **Agentes locais ligados às atividades de pesca, rurais e de organização sócio-ambiental:** Colônia de Pesca de Taperoá, Colônia de Pesca de Igrapiúna, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Associação Terra e Água dos Jovens de Acaraí (ATAJA), Associação de Preservação Ambiental de Igrapiúna (APSAI), Associação de Mulheres da Prainha II (AMBAPI), Associação de Jovens em Ação da Mata do Sossego (AJA), Grupo de Jovens da Graciosa, Cooperativa de Agricultores de Ituberá e Baixo Sul (COOIBASUL) e Instituto Sócio-ambiental Água Viva (IAV).
2. **Instituições governamentais:** Bahia Pesca, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA-Ituberá), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Ministério Público, Petrobrás.
3. **Instituições de ensino:** Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET), Faculdade de Ciências Educacionais (FACE), Centro Interdisciplinar de Apoio ao Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS/ADM/UFBA), Escola Média de Agropecuária Regional da CEPLAC (EMARC), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e Universidade Estadual da Bahia (UNEB).

No entanto, as grandes parcerias nas fases de ampliação e consolidação das práticas chegaram posteriormente, quando na visualização e repercussão do projeto, e vieram a compor não somente os apoios técnico e de capacitação, como os recursos financeiros advindos dos programas envolvidos a partir das seguintes entidades:

- PMI (Prefeitura Municipal de Igrapiúna) / Secretaria de Planejamento: município sede da Escola das Águas, o governo municipal sempre apoiou todas as ações do Instituto Terraguá naquilo que fosse possível em relação às articulações, logística, espaço e transporte necessários visando facilitar ao Máximo o acesso das comunidades às ações do projeto.
- MDA (Ministério de Desenvolvimento Agrário) por meio da Secretaria de Reordenamento Agrário, Secretaria de Agricultura Familiar e Secretaria de Desenvolvimento Territorial: apoiando ações de formação de agentes de desenvolvimento, de assistência técnica, de crédito rural e fundiário e de desenvolvimento territorial.
- AEGRE (Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia – MDA): projeto em início de execução para atuar

em 20 Estados brasileiros, capacitando lideranças quilombolas para elaboração de diagnóstico, plano de desenvolvimento e projetos.

- SRA (Secretarias de Reordenamento Agrário – MDA): projeto em início de execução para atuar junto as Unidades Técnicas dos Estados das Regiões Sudeste e Centro Oeste na inclusão de políticas públicas de juventude no Crédito Fundiário.
- SEMA (Secretaria de Meio Ambiente do Estado da Bahia): através do convênio para a execução do Projeto Reflorestar, realiza-se a construção de um viveiro de mudas para serem utilizadas na recomposição de áreas degradadas e no fortalecimento do sistema produtivo dos imóveis de pequenos agricultores e cursos de Educação Florestal para agricultores.
- SECTI (Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia): na implantação do Centro Digital de Cidadania (CDC) instalado com a infra-estrutura de 11 computadores, cadeiras com acessibilidade para pessoas com deficiência, além de material didático para ser trabalhada a inclusão digital de forma didática.
- SUAF (Superintendência de Agricultura Familiar): recente convênio assinado em 2009, para execução do projeto “Sistemas Integrados de Beneficiamento de Produtos Agrícolas e Aquícolas”, visa o fortalecimento de grupos de jovens e suas famílias por meio da valorização das atividades agrícolas e aquícolas por meio da implantação de uma unidade de defumação, conjugada com a unidade de processamento, visando agregar valor e renda aos produtores, além de contribuir com o desenvolvimento das comunidades rurais e estuarinas do território. Projeto em fase inicial das atividades.
- SECULT (Secretaria de Cultura do Estado): convênio para implantação do Ponto de Cultura com o objetivo de criar o *Memorial da Terra e da Água* (espaço de expressão da história das comunidades, abrigando acervo de objetos históricos e da tradição oral, organizado para visitação de escolas, grupos associativos e turistas) e o *Museu da Imagem e Pessoa* (espaço que abrigará acervos da história da tradição oral, depoimentos de lideranças, grupos culturais, jovens, parteiras, rezadeiras, pescadores, agricultores).
- FAPESB (Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão do Estado da Bahia), SECTI (Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação) e (SETRE) Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte: parceria nas ações que visam o fortalecimento dos Núcleos Produtivos de maricultores familiares ligados ao Instituto Terraguá, considerando como foco principal desta proposta a consolidação das Unidades de Defumação e de Processamento de Alimentos, visando à comercialização de produtos com qualidade comercial, através das organizações associativas e cooperativas.
- MP (Ministério Público da Bahia): com o apoio financeiro ao consórcio institucional formado pelas

entidades Instituto Aliança, Instituto Água Boa e Instituto Ynamata, projeto denominado Floresta Legal e coordenado pelo Instituto Terraguá.

- SEBRAE (Serviço de Apoio à Micro e Pequena Empresa da Bahia): apoio nas ações de capacitação dos jovens em níveis empresariais nas áreas de Administração Rural; Gestão da Qualidade e Comercialização e de Divulgação e atividades de “degustação” em áreas turísticas.
- INSTITUTO ALIANÇA: na implantação do Consórcio Social da Juventude Rural; na execução do Programa Floresta Legal e Formação de uma Rede de Coletores de Sementes no Baixo sul composta por agricultores familiares.

Finalizando, destacam-se os dois maiores patrocinadores, provedores dos recursos necessários ao maior projeto do Instituto, a Escola das Águas, desde o início até o momento, e que sempre acreditaram no protagonismo juvenil: a estatal brasileira de petróleo PETROBRÁS e a estatal norueguês de petróleo STATOILHYDRO, os pilares fundamentais das ações realizadas pelo Instituto Terraguá na organização sócio-produtiva de lideranças jovens em áreas rurais e estuarinas do território do Baixo Sul da Bahia.

Desta forma, percebe-se que houve significativo aproveitamento máximo do potencial de parcerias mobilizáveis para a realização do Projeto e que o estabelecimento das parcerias aconteceu durante todo o ciclo do processo, desde a formulação da idéia até a sua implementação, aumentando a cada novo ano.

SUSTENTABILIDADE ¹⁸

Faz-se importante analisar o projeto em estudo a partir da ótica do desenvolvimento sustentável que admite cinco dimensões de sustentabilidade a serem buscadas, tanto em relação aos resultados como aos impactos do Projeto: sustentabilidade ambiental, social, humana, econômico-financeira e institucional.

No que se refere à **sustentabilidade ambiental**, o Projeto Escola das Águas proveu às comunidades, nas técnicas de piscicultura, possibilidades de manejo adequado do meio ambiente para fins econômicos.

Ao apresentar aos jovens alternativas para o cultivo de peixes e ostras sem a utilização de formas predatórias como a pesca com bomba, largamente utilizada na região do Baixo Sul da Bahia, assegura assim a recuperação dos prejuízos ambientais herdados e a renovação das potencialidades do meio natural para as gerações futuras.

Os jovens também participaram, além de diversas atividades de sensibilização e educação florestal, da construção de um Viveiro de Mudas Florestais na área

¹⁸ O texto “Fundamentos Estéticos, Políticos e Éticos do Novo Ensino Médio Brasileiro” é parte integrante do documento Parecer CEB nº 15/98 BRASIL/CNE. Embora dirigido ao Ensino Médio, trabalha os princípios que devem ser respeitados em toda a Educação Básica Brasileira.

da Escola das Águas, com capacidade para produção de 100.000 mudas, sendo 50% de espécies nativas, 25% frutíferas e 25% espécies de crescimento rápido, podendo ou não ser nativa. Estas espécies seriam utilizadas para a recomposição florestal, enriquecimento da área, recuperação de matas ciliares e margens de rios, além do aproveitamento de madeira (utilização de espécies de rápido crescimento) para diversos usos.

A piscicultura e a ostreicultura praticada pelos jovens geram impactos sobre a qualidade do ambiente onde vive as comunidades envolvidas pelo Projeto, uma vez que traz à luz a preocupação com a qualidade da água onde são alocados os tanques-rede evitando os dejetos (lixo e esgoto) nas barragens dos rios e nos estuários, procurando uma disposição mais adequada para estes.

Desde 2009, o Instituto Terraguá promove na semana do meio ambiente a Caminhada Verde, passeata realizada e organizada com o apoio dos núcleos da Escola das Águas e que tem como principal finalidade a conscientização para a preservação ambiental. Durante a caminhada, os jovens identificam e registram os pontos mais degradados pela ação humana e, ao final, inicia-se o debate e reflexões.

Da mesma forma, ao envolver os jovens no projeto Reflorestar e Viveiro de Mudanças, incentiva a comunidade a manter o que ainda existe da flora da Mata Atlântica local e de replantar espécies nativas visando o reflorestamento de áreas degradadas e o cumprimento da lei da reserva ambiental por parte dos agricultores familiares.

O Instituto Terraguá expande sua atuação na sustentabilidade ambiental do Território do Baixo Sul de maneira intensa através do Projeto Reflorestar na busca da proteção dos recursos naturais por meio da averbação de Reserva Legal, incentivando e orientando os agricultores locais a preservarem 20% por cento de suas terras em conformidade com a lei, participando e cooperando nas estratégias de proteção ambiental instituídas pelo Plano Estadual de Meio Ambiente.

É uma proposta de proteção aos recursos naturais e recuperação da biodiversidade, compreendendo a proteção legal e efetiva de fragmentos florestais significativos nos imóveis rurais, contribuindo para a regularização fundiária das propriedades, restauração de áreas degradadas e conectividade da paisagem, em apoio ao desenvolvimento sustentável das atividades produtivas de comunidades tradicionais.

Desta forma, o Terraguá provê capacitação e assistência técnica para as populações rurais e estuarinas, possibilitando a promoção de estratégias de práticas sustentáveis para a ocupação e uso do solo.

Através do Viveiro de Mudanças, apóia o reflorestamento produzindo mudas para recuperação de áreas degradadas, manejo de madeira e enriquecimento do sistema produtivo das propriedades.



Diante dos fatos averiguados e considerados anteriormente, avalia-se que o projeto foi efetivamente direcionado para contribuir para a sustentabilidade ambiental local.

Em relação à **sustentabilidade humana**, percebe-se que o Projeto Escola das Águas buscou sistematicamente se orientar pelo princípio da equidade entre os indivíduos e assegurar o desenvolvimento e preservação dos valores, dos conhecimentos, das potencialidades das pessoas, bem como a igualdade de acessos e oportunidades.

Isso se comprova desde a ação de escolha dos jovens a participar do Projeto, ao optar-se pelo processo de Inclusão Qualificada ao invés de um simples processo de Seleção. A Inclusão Qualificada considera a comunidade participe do processo de escolha daqueles que farão parte da construção do conhecimento gerado em decorrência das ações do Projeto, ao mesmo tempo em que o participante pactua que o seu aprendizado será disseminado para a comunidade, num ciclo crescente de transferência de informação e aprendizado. Ou seja, a Inclusão Qualificada é uma forma de seleção diferenciada, que utiliza instrumentos educativos e participativos para a identificação de jovens, considerando um determinado perfil definido pelo Projeto.

Desta forma, a condição é igual para todos, mas o jovem que demonstrar habilidade e aptidão estará preparado para desenvolver atividades produtivas na área do cultivo de peixes e ostras.

Seguindo para o currículo integrado do Programa de Formação dos jovens, o desenvolvimento do conhecimento e das potencialidades destes é amplamente oportunizado ao abordar conteúdos que vão desde temas relacionados à Identidade, Cidadania e Desenvolvimento Sustentável, fortalecendo a dimensão humana, social e geo-ambiental, passando pelos temas específicos de produção e capacitação sobre Manejo e da Gestão dos Módulos Produtivos (de ostras e peixes, de hortas orgânicas e de trabalhos com material reciclável), na construção de conhecimentos teórico e prático, passando por temas extensionistas de As-



sociativismo, Cooperativismo, Empreendedorismo e Educação pelo Crédito, visando o desenvolvimento da economia local, considerando o processo de cooperação solidária.

Além disso, ao oferecer capacitações para as jovens e adultas marisqueiras através do curso *Mariscando Saberes*, o Projeto busca a prática do princípio da equidade na percepção da necessidade de envolver também outros gêneros da comunidade. Foram capacitadas 70 mulheres na faixa etária de 19 a 60 anos, de duas comunidades ribeirinhas (Contrato e Timbuco), através de 11 oficinas com carga horária de 96 horas. O conteúdo interdisciplinar envolvia temas nas áreas de Segurança Alimentar, Associativismo e Cooperativismo, Tecnologias em Educação Ambiental, Higiene, Manuseio de Mariscos, Embalagem e Transporte.

Desta forma, criaram-se condições para que também as mulheres, que na cultura local não são incluídas nas atividades produtivas, pudessem desenvolver suas potencialidades dentro da realidade local e com a possibilidade de gerar renda para as suas famílias.

Tais ações acima descritas comprovam que o projeto trouxe verdadeiro retorno no desenvolvimento do conhecimento e potencialidades dos habitantes das comunidades envolvidas.

Seguindo o mesmo contexto, a **sustentabilidade social**, que se orienta pelo princípio do fortalecimento dos elos sociais estabelecidos e próprios da comunidade, também foi amplamente trabalhada durante a execução do projeto e continua até os dias de hoje.

O Projeto estimulou a implementação de políticas públicas e de práticas econômicas comprometidas com a sustentabilidade dos ambientes aquáticos, em conjunto com pescadores, marisqueiros e suas organizações ao criar, em 2008, um fórum de pesca e aquicultura visando à construção por parte das comunidades de um plano de desenvolvimento da atividade no Baixo Sul e imediações.

Através deste fórum, foi possível motivar a organização das comunidades e proporcionar informações e bases

técnicas (troca de saberes e construção de conhecimento) e legais (a partir da difusão de Leis referentes ao setor) para os pescadores e aqüicultores. O fórum envolve, além das comunidades trabalhadas pelo Projeto, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Camamu, a Colônia de Pesca de Igrapiúna, a Associação de Pesca de Camamu, a Universidade Livre do Baixo Sul e o Grupo de Capoeira Kilombolas.

Na busca da inserção dos jovens em atividades produtivas, o Projeto realizou, após a Formação dos Jovens do Consórcio da Juventude Rural, uma oficina com carga horária de 24 horas em cada turma para discutir com os jovens seu processo de inserção no mundo do trabalho, contando com a participação de representantes das entidades parceiras, representantes de órgãos públicos entre outros. A metodologia utilizada buscou a reflexão conjunta sobre as possibilidades de inserção existentes no município e os possíveis parceiros nesse processo, sem a idéia de levar soluções prontas de cima para baixo, mas de dar subsídios para que as decisões fossem tomadas por eles juntamente com suas famílias e comunidades.

O plano construído junto com os jovens definiu que a inserção produtiva dos jovens do consórcio executado pelo Terraguá se daria por meio da constituição de Associações, da inserção em associações existentes na comunidade, do desenvolvimento de atividade produtiva em propriedade familiar, do acesso ao PRONAF e da inserção no mercado formal.

O fruto destas ações de sustentabilidade social foi a constituição pelos jovens de cinco associações de acordo com a vocação produtiva, afinidade e localização das comunidades.

Posteriormente, sendo provocados pela equipe do Projeto em relação à continuidade da gestão da Escola das Águas, decidiram criar um Grupo Gestor composto de quatro representantes para planejar e definir como se dará essa auto-gestão, uma vez que sabem que tal espaço deverá ser conduzido pelas próprias comunidades.

Atualmente estão se preparando, tanto para a gestão de seus núcleos produtivos, quanto para a gestão da Escola. Os jovens sentem um grande orgulho por saberem da sua força social, por poderem participar dos debates relacionados à realidade local e por poderem influenciar na formação das políticas públicas para o Baixo Sul da Bahia.

Tais fatos mostram o quanto a inclusão social, a liderança e o fortalecimento da comunidade foram focados durante toda a execução do projeto e que culminará nas próximas etapas da Escola das Águas.

No que tange à **sustentabilidade econômica e financeira**, uma dimensão que é simultaneamente resultado e condição para obtenção de outros resultados, mostra-se a variável de maior atenção no presente momento do Projeto.

Com a discussão atual por parte dos jovens no nível de Associações, a tendência é que eles se organizem de forma a reverter uma parte da lucratividade advinda dos núcleos produtivos (peixes, hortas, artesanato e reciclagem) para a manutenção da Escola das Águas.

Este trabalho de viabilidade econômica é o principal objetivo do Projeto em 2010 e já se iniciou através de algumas ações que visam a criação de um Plano de Sustentabilidade e Viabilidade para a Escola das Águas e para o Instituto Terraguá.

E, finalmente, tratando-se da **sustentabilidade institucional**, condição básica para a concepção da iniciativa e sua continuidade, já explicitado anteriormente em detalhes (item 4.3), verifica-se um amplo leque de parceiros ao longo da execução do Projeto nestes sete anos de existência, principalmente entre as organizações e instituições públicas e de terceiro setor, na arquitetura institucional original.

Avalia-se com alto grau de desempenho o quanto tais parcerias constituem-se os elos centrais para se potencializar os recursos necessários e disponíveis para o fortalecimento dos elos estabelecidos entre os envolvidos.

GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO E INSTRUMENTOS DE MONITORAMENTO

Por tratar-se de um item de avaliação amplo e abrangente, a avaliadora optou por aprofundar naquilo que evidencia a maior contribuição do projeto em relação à implementação de suas ações: os instrumentos de gestão associados ao Programa de Formação dos Jovens, o controle do grau de implementação das ações de capacitação, de desenvolvimento dos processos e das tecnologias utilizadas e os mecanismos de controle adotados mediante o estabelecimento de padrões, medições e formas de monitoramento.

O Instituto Terraguá, utilizando de metodologias inovadoras e garantindo a sustentabilidade humana e social, além de garantir a eficácia de suas ações, criou um conjunto de instrumentos e mecanismos de monitoramento do Projeto Escola das Águas que se mostraram, não somente eficientes em sua praticidade, como também de importante retorno para a verificação da qualidade dos resultados alcançados.

Foi sistematizada uma série de instrumentos metodológicos desenvolvidos e utilizados pelo Instituto Terraguá no decorrer das ações, abrangendo as diversas atividades realizadas.

No que tange à atividade denominada **Diagnóstico Participativo**, aplicada na fase inicial dos projetos, são definidas as comunidades participantes através de instrumentos apropriados que visam conhecer e observar os aspectos físicos/geográficos, a dinâmica interna e as

principais atividades econômicas desenvolvidas nas comunidades, além de disseminar informações sobre as propostas e as atividades do Projeto e sobre a atuação do Instituto.

Na fase seguinte, de **Inclusão Qualificada dos Jovens** ao Programa de Formação, também são utilizados instrumentos educativos e participativos para a identificação de jovens, considerando um determinado perfil, definido previamente em documento. Para cada uma das etapas (Etapa 1: Palestra Inicial e Inscrição; Etapa 2: Trabalho Individual; Etapa 3: Trabalho em Grupo e Etapa 4: Entrevista) existem instrumentos que são aplicados seguindo uma metodologia formalizada.

Na fase principal do projeto, denominada **Programa de Formação dos Jovens no Currículo Integrado**, se concentram a grande maioria dos instrumentos de referência e de monitoramento.

O Marco Legal para a elaboração da proposta curricular do programa de formação básico é baseado nos *Fundamentos Estéticos, Políticos e Éticos do Novo Ensino Médio Brasileiro* e conceitualmente nos princípios vivenciais do "saber", "saber ser" e "saber fazer" (conceituais, atitudinais e cognitivos).

Na continuidade, buscando que os jovens possam se tornar aptos ao final do período previsto de formação para acompanharem os cultivos e realizarem a assistência técnica adequada, as atividades são desenvolvidas considerando-se os seguintes aspectos fundamentais no processo formativo:

Vivencial: Para modificar atitudes e comportamentos, as oportunidades de aprendizagem devem integrar corpo, emoção e intelecto.

Dimensão Reflexiva: Para expressar emoções, fazer catarse não é suficiente para integrar novos comportamentos.

Dimensão Dialógica: Pressupõe que a aprendizagem da convivência democrática pressupõe a possibilidade de direito de expressão de cada pessoa

Dimensão metacognitiva: Aprender significa examinar todo o caminho percorrido, verificando onde ele nos leva, como e por que nos levou aonde levou.

Dimensão proativa: Um conhecimento torna-se produtivo quando passa a ser utilizados para modificar o ambiente numa direção considerada desejável.

Durante todo o processo de formação, são utilizados instrumentos de avaliação e acompanhamento de **Frequência**, para acompanhar assiduidade, compromisso e interesse pelo programa e/ou atividade proposta; de **Satisfação**, para verificar o grau de motivação, satisfação, expectativa e liberdade de expressão, do ponto de vista dos participantes; e de **Conhecimento**, para

TABELA 10 – QUADRO SÍNTESE DA ESTRATÉGICA TERRITORIAL 2010

Territórios (Núcleos Comunidades)	Educação para Desenvolvimento	Desenvolvimento Territorial	Ações
1. Acaraí	X Escola das Águas		Emp. Econ., Piscicultura, Ponto de Cultura Gestão Escola das Águas
2. Graciosa	X Escola das Águas		Piscicultura, Ostricultura, Pesca Artesanal Gestão Escola das Águas, Emp. Econ.
3. Mata do Sossego	X	X	Piscicultura, Horta, Coleta de Sementes, Ponto de Cultura, Gestão Escola das Águas
4. Limeira	X		Reciclagem, Ponto de Cultura, Gestão Escola das Águas
5. Prainha		X	Horta, Reg. Ambiental, Gestão Escola das Águas
6. Laranjeiras	X		Horta, SAF, Colheita de Sementes, Regulação Ambiental, Ponto de Cultura, Gestão Escola das Águas
7. Maria Ribeira		X	Horta, SAF, Regulação Ambiental, Colheita de Sementes
8. KM 6		X	Horta, SAF
9. Pau D'Óreo (Sede)	X	X	Ponto de Cultura, CDC, Viveiro
10. Pinheiro		X	Horta, SAF, Reserva Legal, Colheita de Sementes

FONTE: Relatório Instituto Terraguá - Sumula de Reunião Institucional realizada em 06 e 07/05/2010

verificar o grau de conhecimento, fruto da participação nas oficinas, teóricas e práticas.

Além disso, a Coordenação do Projeto Escola das Águas utiliza instrumentos de monitoramento e de resultados específicos para uma visão mais ampla da qualidade e grau de implementação do projeto através de acompanhamento do cumprimento dos Planos de Trabalho de cada profissional, Planos de Ação por Núcleos, Diários de Bordo, Relatórios de Ações Realizadas e Relatório de Dados Consolidados de Monitoramento e Avaliação.

Para os patrocinadores, são elaborados e enviados Relatórios Parciais e Anuais de ações realizadas confrontadas com as ações propostas no Projeto Inicial, os quais na maioria das vezes, no caso do Instituto Terraguá, não apenas são cumpridos como ampliados frente à concepção inicial. Algumas ações que não são realizadas na íntegra se devem ao fato de ocorrência de mudanças estruturais ou na realidade local que os leva a um remanejamento das ações, mas em nenhum momento deixam de seguir na direção da missão e objetivos tratados e consolidados pelo Instituto Terraguá com seus parceiros e patrocinadores.

PIONEIRISMO

Apesar do trabalho com a juventude rural não ser uma iniciativa pioneira no Brasil, haja visto tantas outras organizações que buscam fazê-lo, a grande diferença do Projeto Escola das Águas passa por linhas tênues, analisadas a seguir.

O Instituto Terraguá, em sua concepção de origem, estabeleceu o protagonismo juvenil como uma de suas principais estratégias e assim o fez, uma vez que o

conceito de protagonismo juvenil é a participação do adolescente na busca de soluções dos problemas reais que o cercam e o afetam, social, ambiental, política e economicamente.

Em conformidade com o proposto, o pioneirismo do Projeto pode ser observado ao estar sempre incitando os jovens das comunidades rurais a participar dos processos e dos resultados das ações como interlocutores e parceiros. Infelizmente muitas organizações do terceiro setor, ao trabalharem com projetos que envolvem a juventude, trazem às comunidades um conjunto de propostas prontas, decisões tomadas em escritórios e tecnologias não adequadas à realidade local, fruto da prática extensionista convencional, estruturada para transferir pacotes tecnológicos.

A nova proposta do Projeto Escola das Águas do Instituto Terraguá passa pelo uso de metodologias participativas, privilegiando o potencial endógeno das comunidades, resgatando e interagindo com os conhecimentos dos agricultores familiares. Desta forma, os jovens são sujeitos do planejamento e consecução de seus propósitos e agentes de desenvolvimento de sua comunidade.

A equipe do Projeto desempenha seu papel de agentes educativos, atuando como animadores e facilitadores de processos de desenvolvimento rural sustentável. As ações dos técnicos do Instituto Terraguá demonstram claramente uma ruptura com o modelo extensionistas com enfoque claramente "transferencista", substituindo-os por novos enfoques metodológicos e outro paradigma tecnológico. Tais ações formam a base para que a entidade venha a atuar como extensão rural pública e alcançar novos objetivos.

Além disso, outro pioneirismo a que se deve este Projeto é a própria construção de um espaço físico para as comunidades, a Escola das Águas, visando que esta seja gerida pelos próprios jovens e membros das comunidades. Este é uma tentativa bem sucedida e pioneira em tangibilizar as ações do projeto e empoderar os jovens daquilo que a eles compete, ou seja, ser sujeito ativo do seu futuro no desenvolvimento sustentável do seu território.

INOVAÇÃO

Elemento propulsor do dinamismo e das mudanças, a inovação continua a representar um desafio para as organizações do terceiro setor no Brasil, que ainda carece de conscientização quanto à sua importância como principal caminho na busca de um maior empoderamento da sociedade civil. Daí a importância de buscar metodologias criativas para os processos inseridos nos projetos sociais.

O termo *inovação tecnológica* pode ser utilizado quando a inovação é resultado da aplicação de conhecimentos obtidos através de pesquisas científicas aplicadas ou experimentações empíricas vivenciadas na realidade-objeto.

Tratando-se de inovações nas organizações de terceiro setor, a inovação nos projetos sociais está associada à introdução de novos conceitos, tecnologias, metodologias ou formas de gestão para a implementação do projeto e deve ser avaliada dentro do contexto local onde a prática foi realizada.

A partir deste princípio, percebem-se várias inovações introduzidas pelo projeto Escola das Águas, consideradas anteriormente quando foram avaliadas a sustentabilidade humana e social, maior área de processos inovativos do projeto.

Conforme explicitado nos item 3.6 e 4.4, as inovações tecnológicas da Escola das Águas são comprovadas pelo desenvolvimento e utilização de instrumentos de Inclusão Qualificada dos Jovens ao ingressarem no projeto; a própria metodologia de Formação em seu conteúdo inovador e prático, apresentando um grande corte na preparação destes jovens para exercerem seu papel de cidadãos na participação da criação das políticas públicas em seu território; e o modelo participativo de Gestão da Escola das Águas, envolvendo a participação das associações criadas pelos próprios jovens.

Tais metodologias, que a princípio parecem pontuais, na verdade culminam na construção de uma ampla e inovadora metodologia estratégica de Desenvolvimento Territorial englobando todas as comunidades (núcleos) trabalhadas pelo Instituto Terraguá (Tabela 10), uma vez que a política territorial é uma política governamental de desenvolvimento territorial e

que, no caso do Instituto Terraguá, vem utilizando o desenvolvimento econômico (produção) para atingir o desenvolvimento social, de forma a integrar determinada região em seus aspectos ambientais, sociais e econômicos.

REPLICABILIDADE

A partir de suas ações de caráter educativo, com ênfase na pedagogia da prática, promovendo a geração e apropriação coletiva de conhecimentos, a construção de processos de desenvolvimento sustentável e a adaptação e adoção de tecnologias voltadas para a construção de agriculturas sustentáveis, o Instituto Terraguá busca sempre pautar suas intervenções de forma democrática, adotando metodologias participativas, construtivistas e humanistas, tendo sempre como ponto de partida a realidade e o conhecimento local.

Na prática, isso se traduz pela facilitação de seus processos coletivos que foram capazes de resgatar a história dessas comunidades, identificar seus problemas, ajudá-los a estabelecer prioridades e juntos planejar ações para alcançar soluções compatíveis com os interesses, necessidades e possibilidades das comunidades envolvidas.

O compromisso do Instituto com o respeito à pluralidade e às diversidades sociais, econômicas, étnicas, culturais e ambientais foi claramente demonstrado ao incluir enfoques de gênero, de geração, de raça e de etnia nas orientações de seus projetos e programas. A inclusão das populações de produtores familiares tradicionais, assentados por programas de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, quilombolas, pescadores artesanais e aquículturas, enfatiza a busca da inclusão social da população rural mais pobre do Território do Baixo Sul da Bahia como elemento central de todas as suas ações.

Tal respeito também se consagra na medida em que as ações de seus projetos privilegiam o potencial endógeno das comunidades e território, resgatando e interagindo com os conhecimentos dos agricultores familiares e outros que vivem e trabalham em regime de economia familiar, estimulando o uso sustentável dos recursos locais.

Nas atividades do Núcleo de Piscicultura, as ações partem do conhecimento e análise dos agroecossistemas e dos ecossistemas aquáticos, adotando um enfoque holístico e integrador de estratégias de desenvolvimento, além de uma abordagem sistêmica capaz de privilegiar a busca de equidade e inclusão social, bem como a adoção de bases tecnológicas nos cultivos e na despesca que aproximem os processos produtivos das dinâmicas ecológicas.

TRANSVERSALIDADE

Uma das grandes potencialidades utilizadas pelo Instituto Terraguá foi a possibilidade de se relacionar com outros programas.

Talvez pela própria característica da instituição e de seus direcionadores, a Escola das Águas já nasceu buscando a transversalidade, participando de fóruns de pesca, de agricultura, interagindo com programas estaduais de assistência técnica rural, integrando-se com programas de pesquisa e de gestão de escolas e faculdades e, principalmente, buscando agregar ao projeto principal da Escola das Águas, projetos que convergissem em ganhos para as comunidades, não somente econômicos, mas também culturais e sociais.

Isso é comprovável por perceber-se, ao visitar o espaço da Escola das Águas, a convergência das ações de diversos programas, já descritos anteriormente, de caráter estadual e federal como Ponto de Cultura, Centro Digital de Cidadania Viveiro de Mudanças, Programa Floresta Legal e Rede de Coletores de Sementes.

CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste momento, faz-se necessário evidenciar os principais pontos de considerações, entre muitos, advindos da grande e ampla experiência com a execução do projeto Escola das Águas por parte do Instituto Terraguá.

Evidencia-se:

- A importância da parceria com o governo e suas instâncias, uma vez que complementa as ações através dos possíveis apoios bem como o sentimento de valorização que os envolvidos sentem ao saber que o projeto no qual estão inseridos é apoiado pela prefeitura municipal e/ou governo estadual/federal. A presença destes através de seus representantes nos maiores eventos promovidos pelo projeto. Agrega-se a isso também de outro lado, a visibilidade do município/governo e abertura para outras iniciativas: uma via de mão dupla.
- O comprometimento do Instituto Terraguá em materializar sua iniciativa a partir da edificação física da Escola das Águas, saindo do abstrato da maioria das ações de capacitação e formação de pessoas realizadas por projetos sociais, para a materialização do desejo do inconsciente coletivo daquelas comunidades envolvidas através de uma estrutura física de referência. O projeto criou um real e concreto espaço para os jovens, onde eles se sentem como em sua casa, podendo congrega e se integrar com outros jovens de outras comunidades e podendo inclusive gerir um empreendimento social que é dele e ao mesmo tempo de todos, aprendendo a conviver e a vivenciar decisões e escolhas. Em um âmbito de municipalidade, o erguimento do edifício da Escola das Águas valorizando o município de Igrapiúna, um dos menores da região, atualmente uma referência em projetos sociais do Território do Baixo Sul.
- A oferta de alternativas para os jovens do Baixo Sul da Bahia: o Instituto oferece um outro caminho de conhecimento e produtividade a jovens de comunidades que não possuem nenhuma outra perspectiva a não ser continuar o trabalho realizado pelos seus pais, na maioria das vezes de forma degradante e não sustentável para o meio ambiente, limitados pela condição social, cercado de oportu-



nidades de levar-se pelas drogas e pela bebida, sem estímulos maiores, sem visão de futuro.

- O envolvimento e intercâmbio dos jovens com outros jovens de comunidades, cidades e estados diferentes. Foi de grande importância o fato do Terraguá promover encontros entre os jovens locais e levá-los a eventos e cursos em outras localidades e estados, de forma a abrir o leque de visão destes, que na sua maioria nunca saíram de suas comunidades, promovendo a troca de impressões e experiências. Desta forma eles percebem que sua realidade também é a de outros e que eles têm o poder para mudá-la, que isso é possível. Essa é uma ação determinante de novos comportamentos, de ampliação da visão, de percepções decisivas na vida desses jovens.
- As mudanças comportamentais advindas direta e indiretamente da participação no projeto: a maioria dos jovens participantes aprenderam a valorizar o estudo, a leitura, a informação e a formação, levando a experiência vivenciada para suas casas, melhorando o ambiente familiar e social, participando mais ativamente da vida política do local onde está inserido, sabendo lutar pelos seus direitos e influenciar na formação de políticas públicas voltadas para as necessidades de sua comunidade e território.

Enfim, o Instituto Terraguá testou um modelo que deu certo: na primeira fase do projeto, quando ainda era denominado Maricultura Sustentável, foi possível definir o modelo de cultivo na região, de organização dos grupos produtivos, de diagnóstico participativo, de inclusão qualificada dos jovens, de formação e de acompanhamento, gerando assim os instrumentos metodológicos da Escola das Águas, que norteou todas as demais ações de continuidade do projeto, bem como de sua replicabilidade.

Desta forma, a grande lição aprendida a ser repassada para outras instituições sociais é a da importância de se estruturar uma metodologia a partir da prática aplicada, criando assim uma tecnologia própria de implementação do projeto, constando de instrumentos metodológicos previamente testados e com resultados assegurados, o que traz maior confiança na ampliação de parceiros e patrocinadores.

É disso que o Brasil Social precisa!

REFERÊNCIAS

LIVROS

GIL, Antônio Carlos. *Administração de Recursos Humanos: um enfoque profissional*. São Paulo : Atlas, 1994.

GODOY, Arilda Schmidt. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 62 e 63, jul./ago. 1995 a.

MINAYO, Maria Cecília de Souza, SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 244, jul./set. 1993.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo : Atlas, 1989.

RUDIO, Franz Victor. *Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica*. Petrópolis: Vozes, 1983.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo : Atlas, 1987.

DOCUMENTOS DO INSTITUTO TERRAGUÁ

Relatórios Anuais, 2003 a 2009.

Projetos Elaborados, 2003 a 2009.

Súmulas de Atas de Reuniões, 2003 a 20010.

Histórico Atualizado Terraguá, 2010.

Planos e Diretrizes Terraguá, 2010.

Instrumentos Metodológicos do Projeto Escola das Águas, 2008.

Instrumentos e Indicadores Instituto Terraguá, 2010.
Proposta de Agenda da Semana do Meio Ambiente, 2010.
Destaques Maricultura Sustentável, 2005.

OUTROS DOCUMENTOS

Estudo de Caso Mucugê IBAM, 2007.
Estudo de Caso APAEB Valente, 2007.
Planilha IBGE População Municípios, 2007.
Termo de Referência para Estruturação de Estudos de Caso do IBAM, 2000.

SITES

www.caixa.gov.br/acaixa/melhores_praticas - Site da Caixa Econômica Federal sobre o Programa Melhores Práticas de Gestão Local
www.cultura.gov.br - Site oficial do Ministério da Cultura
www.ibam.org.br - Site do Instituto Brasileiro de Administração Municipal
www.ibge.gov.br - Site oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
www.mda.gov.br - Site oficial do Ministério do Desenvolvimento Agrário
www.nesst.org - Site oficial da ONG NEST Internacional
www.sema.ba.gov.br - Site oficial da Secretaria de Meio Ambiente do Estado da Bahia
www.territoriosdacidadania.gov.br - Portal da Cidadania do Governo Federal

FOTOS

© Camiel Kuiper e Arquivo Escola das Águas.



**FORO
IBEROAMERICANO
Y DEL CARIBE SOBRE
MEJORES PRÁCTICAS**

Programa de las Naciones Unidas
para los Asentamientos Humanos
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Rumânia, 20. Rio de Janeiro, Brasil.
CEP: 22240-140

Tel.: +55 21 3235-8550

Fax: +55 21 3235-8566

E-mail: rolac@onuhabitat.org

Web site: www.onuhabitat.org



ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE VIVIENDA