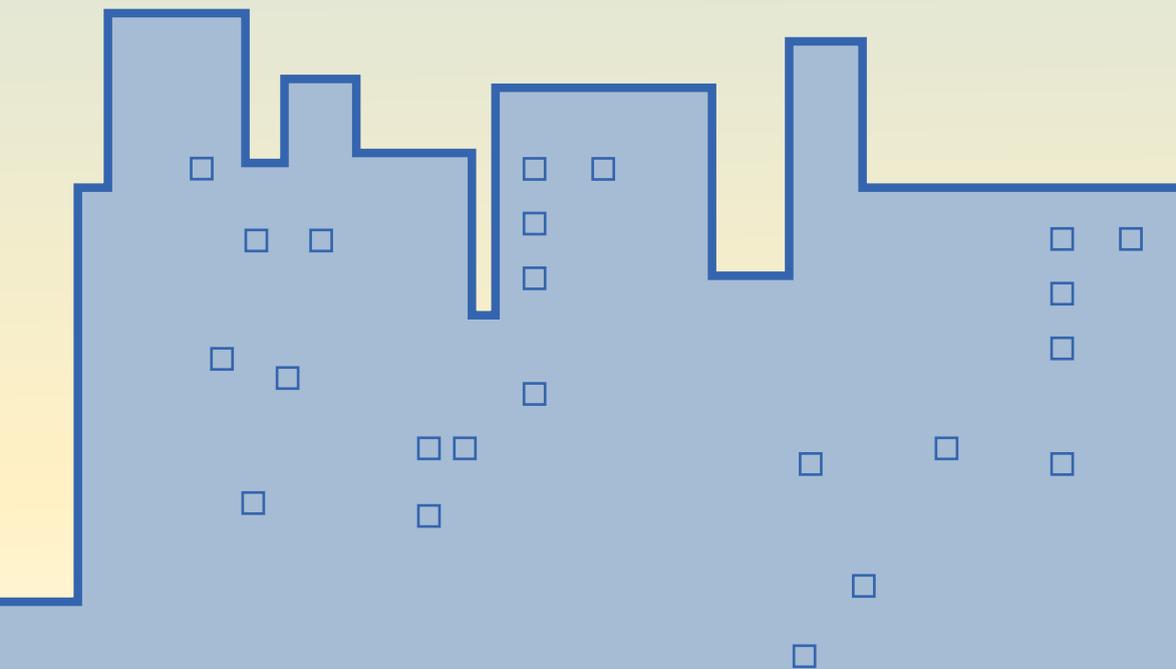


Gonzalo Quilodrán  
(compilador)

---

# LAS CIUDADES QUE QUEREMOS

El valor de planificar  
para vivir mejor





**LAS  
CIUDADES  
QUE  
QUEREMOS**  
El valor de  
planificar  
para vivir mejor

GONZALO QUILODRÁN  
(compilador)



Las ciudades que queremos : el valor de planificar para vivir mejor / Gonzalo Quilodrán ... [et al.] ; compilado por Gonzalo Quilodrán. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

316 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-1285-63-1

1. Planificación Urbana. I. Quilodrán, Gonzalo II. Quilodrán, Gonzalo , comp.  
CDD 711

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, piso 3°

C1008AAW

Buenos Aires

República Argentina

Tel: (54-11) 4326-2552

[www.kas.de/argentinien/es/](http://www.kas.de/argentinien/es/)

[info.buenosaires@kas.de](mailto:info.buenosaires@kas.de)

ISBN: 978-987-1285-63-1

Impreso en Argentina

Diciembre 2018

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,  
sin la autorización expresa de los editores.

# ÍNDICE

Agradecimientos	9
Prólogo	11
Introducción	13
LA COMUNICACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL	
La opinión pública y el municipio del SIGLO XXI CARLOS FARA	17
Comunicar importa: los desafíos de la comunicación en los gobiernos locales FERNANDO DOPAZO / KATHERINE MORA	35
FINANZAS LOCALES. LA LLAVE PARA LA GESTIÓN	
La Inclusión Financiera desde una perspectiva local: ¿Qué hacer desde el territorio? MATÍAS KULFAS	49
Mejorar las finanzas públicas locales para sustentar el desarrollo MARTÍN KALOS	59
DESARROLLO LOCAL. CRECER CON INCLUSIÓN SOCIAL PARA VIVIR MEJOR	
La necesidad de coordinar planificación urbana con políticas de arraigo y desarrollo local GONZALO QUILODRÁN	67
Desarrollo local y economía social en Argentina: repensar las políticas para promover la inclusión DANIEL ARROYO	77

DIPLOMACIA DE GOBIERNOS LOCALES	
Paradiplomacia local y gobernanza ambiental global: ¿dos términos que pueden dialogar? NAHUEL ODDONE	89
CAMBIO CLIMÁTICO Y GESTIÓN DE RESIDUOS	
EN LA ACTUALIDAD	
La gestión del cambio climático: hacia un activismo municipal para el desarrollo YAMILA MARIAN CASTAGNOLA	97
La gestión integral de los residuos sólidos urbanos: una experiencia a escala regional RAMIRO SARANDÓN	125
PLANIFICACIÓN URBANA. EL INICIO DEL CAMINO	
Hacia un modelo de desarrollo urbano territorial sostenible e integrado HORACIO MARTINO	149
Estrategias de intervención sobre asentamientos informales en Medellín ISABEL BASOMBRÍO	185
MOVILIDAD SOSTENIBLE. HACIENDO FRENTE AL CAOS COTIDIANO	
Las ciudades y la movilidad sostenible JOSÉ A. BARBERO / CARLA GALEOTA	211
LA NECESIDAD DE INCLUIR POLÍTICAS DE GÉNERO EN LA AGENDA LOCAL	
Gobiernos locales para ciudades que cuidan Construcción de un proyecto histórico de los vínculos, el arraigo y la comunidad PAMELA ARES	225
Ciudades amables, seguras y con oportunidades para todos y todas FLAVIA TELLO SÁNCHEZ	245

QUÉ SON LAS “SMART CITIES”

Gobierno inteligente 259

Gobierno local: la orientación al ciudadano  
y la capacidad para construir ciudades inteligentes

PATRICIA ALESSANDRONI

SEGURIDAD CIUDADANA

Delito y seguridad ciudadana: desafíos en la propuesta  
de políticas públicas 281

GONZALO FUENTES Y ARBALLO

GOBERNANZA, TRANSPARENCIA,

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La necesidad de una revolución moral para volver a creer. Gobernanza,  
transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas 303

GONZALO QUILODRÁN



# AGRADECIMIENTOS

Este hermoso proyecto hubiera sido imposible de concretar sin el valioso aporte de mucha gente que creyó en su importancia y en la posibilidad de hacer un aporte concreto a la discusión acerca de cómo mejorar los lugares donde vivimos.

Quiero agradecer en primer lugar a mi familia, a mi compañera de vida Pamela y a nuestros dos pequeños hijos (Juan Cruz y María Paz), que fueron los primeros en resignar tiempo familiar para que quien suscribe pudiera dedicar muchas horas a este proyecto.

También, a todos los autores/as que se sumaron de manera comprometida y desinteresada por el sólo hecho de aportar a *Las ciudades que queremos* y contribuir para hacer de ellas un mejor lugar donde vivir.

Y, por supuesto, a dos instituciones que apuestan de forma constante a la formación humanista para el bien común, que hace mucho tiempo confiaron en mí -becándome e invirtiendo en mi formación- y que hoy hacen posible este proyecto colectivo. Eternamente agradecido a la Asociación Civil Estudios Populares y a la Fundación Konrad Adenauer.



# PRÓLOGO

La creciente y sostenida urbanización a nivel global nos obliga a repensar el rol, el diseño y las perspectivas de las ciudades donde vivimos.

¿Qué tipo de espacio queremos para que se desarrolle nuestra vida y la de nuestros hijos? ¿Cómo queremos interactuar con las autoridades locales? ¿Qué tipo de municipio queremos tener? ¿Cómo logramos una ciudad amigable con todas las personas y que atienda las múltiples necesidades de los distintos ciudadanos y ciudadanas? Porque no necesita lo mismo un escolar que un jubilado, ni una persona que anda sola por la calle que otra que circula con niños o personas que necesitan ayuda.

Dentro de este “poner bajo la lupa” a las ciudades también aparece la perspectiva de género, la mirada femenina sobre las propias necesidades, que incluye mayor seguridad, espacios para habitar en comunidad y calles que sean fáciles de transitar con carritos para bebés o de compras, porque aunque los roles domésticos tiendan a estar repartidos cada vez más de forma equitativa, la realidad es que aún siguen en su mayoría a cargo de mujeres.

Con el objetivo de promover la reflexión sobre estos temas presentamos *Las ciudades que queremos. El valor de planificar para vivir mejor*, una publicación integrada por 17 artículos que abordan distintos aspectos de las ciudades presentes y potenciales.

Confiamos en que la lectura de este material será el disparador para generar nuevas ideas y acciones que transformen los espacios que habitamos en ciudades más sustentables, más comunitarias y, sobre todo, más humanas.

Olaf Jacob  
REPRESENTANTE DE LA FUNDACIÓN  
KONRAD ADENAUER

Oscar Ensinck  
PRESIDENTE ASOCIACIÓN CIVIL  
ESTUDIOS POPULARES

GONZALO QUILODRÁN /

## INTRODUCCIÓN

¿Por qué hablar de Ciudades y Gobiernos locales?

El presente libro fue concebido e ideado como un aporte a la gestión de ciudades y gobiernos locales desde la investigación y la Academia, pero principalmente desde la experiencia. Entendemos que el nivel local de Gobierno tiene un poder de transformación superlativo si las gestiones logran cumplir sus objetivos: nada más palpable y con más impacto que una política pública local bien lograda y aplicada.

Hay mucha bibliografía existente sobre estos temas; sin embargo el rasgo distintivo de esta publicación es que fue realizada desde la realidad fáctica, desde la experiencia empírica y de vida que cada uno de los autores, desde la particularidad de su formación, pone a disposición de la lectura.

Estamos convencidos de que los grandes retos y desafíos que atraviesa la humanidad y que están resumidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en la Nueva Agenda Urbana (NAU), representan una enorme responsabilidad para las ciudades y los gobiernos locales.

Los Estados nacionales tal y como los conocemos no han podido obtener grandes logros ni avances significativos en problemas sociales y económicos de raigambre territorial. La globalización redefinió las fronteras y muchas de las decisiones que toman los países no logran un impacto homogéneo en todo su territorio pues para ello es indispensable articular políticas con los niveles locales de Gobierno.

Allá por el año 2000 los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) unieron al mundo en torno a una agenda común para combatir la pobreza como prioridad. Si bien es cierto que porcentualmente los resultados han sido alentadores y la mayoría de los países han alcanzado las metas de los ODM (e inclusive en muchos casos las superaron), las diferencias e inequidades a nivel interno de los países son evidentes.

Estas desigualdades apuntan su mirada hacia las ciudades y los gobiernos locales para combatir las porque si logramos que el nivel más cercano al ciudadano se ocupe de velar por tener sociedades más justas en su territorio, tenga las herramientas para lograrlo y trabaje junto a sus pares, podremos conseguir lo que los Estados nacionales no consiguieron. Es por ello que se parte de la base de que no se podrá avanzar en los ODS si no se consigue territorializar sus objetivos y metas.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son un llamamiento mundial a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el Planeta y asegurar que todos los seres humanos disfruten de paz y prosperidad. Son 17 objetivos globales que comprenden 169 metas y orientarán las políticas y la financiación del desarrollo hasta 2030. Estos Objetivos se formularon luego de una amplia consulta global, partiendo de la base de los éxitos y de las limitaciones obtenidos mediante los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM). Los ODS incluyen nuevas esferas, como la desigualdad económica, la innovación, el cambio climático, el consumo sostenible, la paz y la justicia, entre otras; son universales e inclusivos y reflejan un firme compromiso con las personas y el Planeta.

A diferencia de lo que ocurrió con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los ODS fijan metas y objetivos claros para lograr resultados basados en datos empíricos y se ubican en territorios y ámbitos locales muy concretos; de lo contrario, nuevamente los más vulnerables quedarían relegados.

Queda claro entonces que uno de los aspectos cruciales que diferencian a los ODS de los ODM es el énfasis en su territorialización y, por ende, la responsabilidad que se asigna a los gobiernos locales.

Dependiendo del tamaño y del grado de urbanización, ciudades y gobiernos locales son el mejor lugar para hacer frente a los grandes desafíos que enfrenta el mundo entero; en una escala menor las políticas locales pueden atender problemas como migración, cambio climático, uso del tiempo, políticas de género y desigualdad entre otras problemáticas.

En el presente libro pretendemos abordar, desde una mirada integral, esos desafíos que tienen por delante las ciudades y gobiernos locales, aportando desde el conocimiento técnico, político y también desde experiencias exitosas.

Los temas analizados en *Las Ciudades que queremos* tienen que ver con la comunicación en el ámbito local, las finanzas públicas locales, el desarrollo local, la planificación urbana, la paradiplomacia, el cambio climático, la gestión integral de residuos sólidos urbanos, la movilidad sostenible, las políticas de cuidado y ciudades inclusivas, las *smart cities*, la seguridad ciudadana y un tema que para mí en lo personal es esencial para fortalecer el sistema democrático y devolver la confianza a los ciudadanos en sus gobernantes: la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Junto a todos los desafíos ya descriptos creo también que, debido a su cercanía con los ciudadanos, el nivel local tiene una posibilidad

inmejorable de dar muestras de que se puede gestionar y gobernar con la más absoluta transparencia y con la correspondiente rendición de cuentas; sólo de esa forma se podrán reconstruir puentes con una ciudadanía descreída. Después de 35 años ininterrumpidos de democracia (el período más extenso que conoce Argentina), nos merecemos dar un salto cualitativo en nuestras prácticas democráticas y pasar de una democracia meramente delegativa donde nos limitamos a elegir nuestros representantes, a una democracia verdaderamente participativa, donde cada ciudadano sienta que es artífice del destino y del futuro de su “mundo más próximo”.

Esta publicación pretende brindar ideas y herramientas para que cada lector tenga una mirada informada y crítica a la hora de evaluar el mundo, su mundo, el mundo que lo rodea.

¿A qué nos referimos con cambiar nuestro mundo? A todo lo que hace a nuestra vida cotidiana: el trayecto hasta el trabajo o hasta el colegio de nuestros hijos, el bache de la esquina, la falta de cloacas o agua potable, aquello que ocurre y nos afecta con cada lluvia, la falta de oportunidades para encontrar empleo digno, nuestra vinculación con la tecnología... todo eso es nuestro mundo, y depende de las decisiones correctas (o incorrectas) de los gobernantes locales hacer de “nuestro mundo” un mejor lugar para vivir. De nosotros depende, así que ¡bienvenidos a la lectura!

CARLOS FARA /

## **LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL MUNICIPIO DEL SIGLO XXI**

### **¿Qué le demandan los vecinos al municipio en la actualidad?**

Desde que empezó la democracia en 1983 nos encontramos con un proceso en el cual la sociedad comienza a demandarle a los municipios un rol mayor en cuanto a sus responsabilidades. En ese entonces los municipios estaban compuestos por algunas secretarías clásicas (obras y servicios públicos, finanzas, gobierno, desarrollo social) que, en general, contaban con una estructura muy básica y eventualmente también con algunos niveles menores, como direcciones o subsecretarías referidos a temas más específicos. Sin embargo, en lo conceptual el municipio era sinónimo de “Alumbrado, Barrido y Limpieza”.

A medida que fue pasando el tiempo, los municipios empezaron a asumir más roles en referencia a distintos temas (la cuestión social, el desarrollo económico, etc.) y hoy prácticamente no hay municipios que no tengan algún área relativa a desarrollo productivo, cooperación internacional, salud (posean o no salas u hospitales de los cuales ocuparse) y educación, además de cultura, que siempre tuvieron.

También tienen áreas o programas dedicados a distintas problemáticas sociales como alcoholismo, drogadicción, adicciones, o cuestiones relativas a violencia familiar. Asimismo, no hay municipios que no estén tratando de gestionar algún tipo de rol en materia de agencia de inversiones y de ocupar algún lugar en actividades relacionadas al turismo.

En los primeros años de la democracia, cuando uno consultaba a la sociedad respecto de quién se debía ocupar de temas claves como el desempleo o la educación, se daba por supuesto que estas cuestiones tenían que ver principalmente con el Gobierno Nacional, algo con el Gobierno provincial y muy poco con el Gobierno municipal. Sin embargo, a medida que fue pasando el tiempo la gente empezó a involucrar con algún grado de responsabilidad a los municipios, aunque en menor medida que a los otros dos niveles de Gobierno. A pesar de saber que los municipios son los que tienen mayor limitación de recursos y menor estructura para hacer frente a diversos tipos de cuestiones, la opinión pública comienza a mostrarse a la espera de alguna intervención por parte del municipio, es decir, algún tipo de gestión.

En la medida en que para la gente se borra la división de las responsabilidades sobre las distintas temáticas, todos los niveles de Gobierno deben hacer algo sobre todos los temas. El ejemplo más relevante en los últimos 10 años es el tema “seguridad” cuyo impacto ha crecido en la agenda de los municipios. Actualmente todos tienen un área de seguridad, algunos con un perfil muy alto en su intervención, con centros de monitoreo, guardias municipales, cámaras de seguridad y diversas tecnologías, aportando desde su área de control al trabajo de la policías provinciales.

Podemos detenernos en el ejemplo del Municipio de Vicente López que desde 2003 desarrolla un Plan Integral de Seguridad con el fin

de cuidar a los vecinos desde un solo lugar, las 24 horas. El Plan comprende una central de monitoreo, una brigada de alrededor de 200 agentes capacitados para prevenir delitos en espacios públicos, motos, autos y camionetas patrullas que recorren los barrios con tecnologías de seguimiento satelital y cámaras por dentro y por fuera, accesos con mayor iluminación, senderos seguros que abarcan más de 40 entidades educativas, cerca de 500 cámaras en todo el municipio y botones de pánico que se conectan al instante con la central de monitoreo. Otro ejemplo es el Municipio de Tigre, que llevó adelante un plan integral de seguridad, implementando medidas similares a las antes mencionadas.

Esto hizo que la estructura de los municipios se fuera agrandando a medida que pasaba el tiempo y, aunque siguen siendo los niveles de Gobierno que menos estructura tienen para enfrentar y desarrollar políticas complejas, poseen la gran ventaja de estar cerca del vecino y de sus demandas. Así, en estos 35 años de democracia los municipios han dejado de ser el clásico “Alumbrado, Barrido y Limpieza” para ser omnicomprendivos respecto de las problemáticas que tienen los vecinos.

### **¿Qué factores promovieron este cambio?**

En primer lugar, el fenómeno de la globalización hizo que la gente se recluyera más sobre la propia comarca, es decir, que reforzara sus vínculos de pertenencia y su sentido de identidad con su unidad política más próxima, que obviamente es el municipio. Por eso frente a la amenaza que significan muchos aspectos de la globalización, no solamente en términos económicos sino también de identidad cultural y de sentido de pertenencia, los municipios empezaron a cumplir un rol de contención importante. De esta manera las demandas ciudadanas van asumiendo mayor injerencia en la agenda municipal.

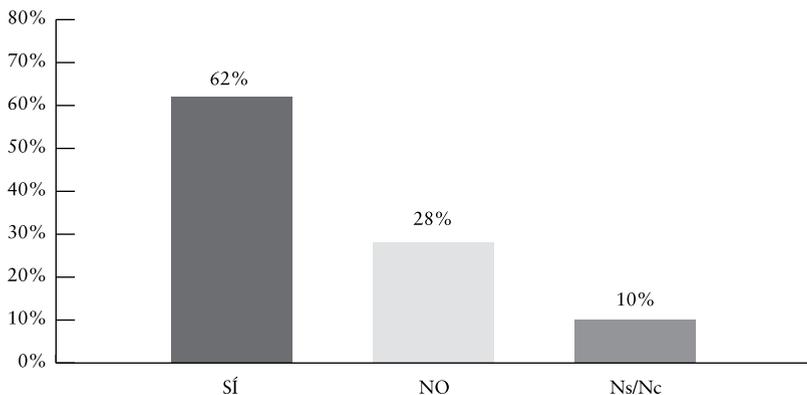
En segundo lugar, a medida que fue desarrollándose la democracia y se fue consolidando el funcionamiento de las instituciones en la Argentina, diferentes sectores de la sociedad fueron tomando mayor conciencia de los límites que cada nivel institucional tiene para atender determinado tipo de problemas y la amplia gama de problemas que puede llegar a tener una comunidad.

En tercer lugar, el municipio era una especie de “paria institucional” porque no contaba con un reconocimiento constitucional claramente delimitado. Pero la reforma de 1994 introduce en la Constitución Nacional la autonomía municipal en el artículo 123 e incita a las provincias a definir bajo qué normas y condiciones se dará en cada municipio dentro de sus territorios. Así, el vacío formal que existía hasta entonces comienza a disiparse, dando lugar a una serie de cambios en el plano institucional. Más allá de lo formal, lo cierto es que la falta de reconocimiento provenía también de parte del ciudadano pero, a medida que se fue consolidando la democracia, la sociedad comenzó a visualizar que el municipio era el primer eslabón de Gobierno más cercano a la gente en cualquier situación de emergencia. Por lo tanto, a lo largo del territorio argentino, el intendente pasa a ser la figura de referencia inicial... y a veces única.

Para completar el listado de variables que desencadenan los cambios de paradigma en la dinámica de los municipios y las demandas que la sociedad ejerce sobre ellos, en 2014 realizamos un estudio *ad hoc* en el Gran Buenos Aires, específico para el desarrollo de esta temática<sup>1</sup>. Con la incorporación de 5 indicadores simples se ha podido definir la percepción que los ciudadanos tienen sobre el rol de los municipios en la actualidad.

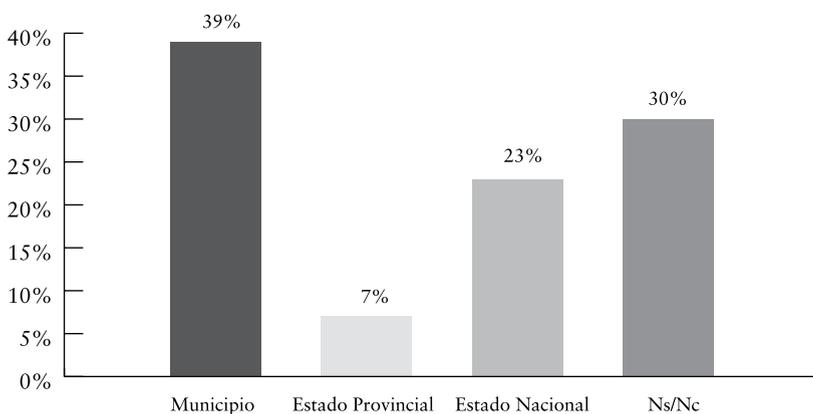
1 Universo: argentinos mayores de 16 años en condiciones de votar en los 24 partidos del Gran Buenos Aires. 314 casos. Fecha de relevamiento: 11 al 16 de octubre de 2014. Técnica de muestreo semiprobabilística. Relevamiento domiciliario. Cuotas por sexo y edad. Margen de error estimado +/- 5,5. Nivel de confianza 95%

¿ESTÁ UD. DE ACUERDO CON QUE A LOS MUNICIPIOS EN LA ARGENTINA SE LES DEBERÍAN DELEGAR MAYORES FUNCIONES DE LAS QUE TIENEN?



En primer lugar, al consultar a la opinión pública si está de acuerdo con que se le deleguen mayores funciones a los municipios, se puede apreciar una clara tendencia de la sociedad a pensar en el municipio con un rol más amplio del que se percibe que tiene en la actualidad.

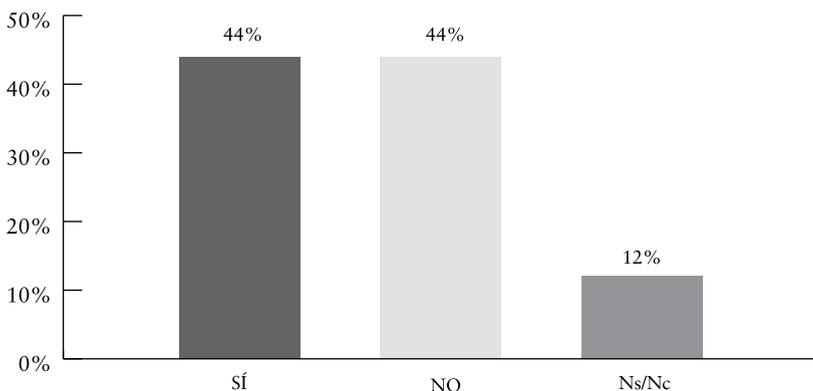
CUANDO UD. TIENE ALGÚN PROBLEMA PERSONAL, ¿CUÁL DE LOS NIVELES DE GOBIERNO CREE QUE ES MÁS PROBABLE QUE LO SOLUCIONE?



En segundo lugar, cuando consultamos cuál de los niveles de gobierno cree que es más probable que le solucione un problema personal, hay que analizar el contexto de los municipios consultados para comprender el resultado.

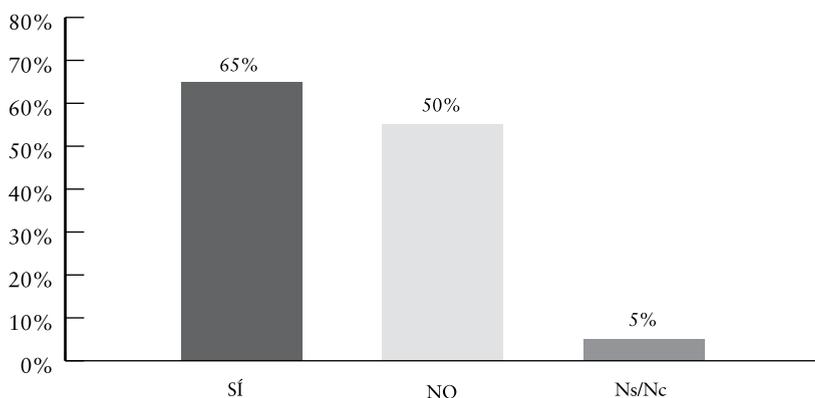
Los municipios del Gran Buenos Aires están al lado de la Capital Federal y forman parte de la zona metropolitana, por lo tanto perciben una mayor presencia del Estado nacional, que también se ve facilitada por los medios de comunicación. Por estas razones se da la conformación de la opinión pública en este sentido, siendo lógico que la Nación supere en este punto en nivel de percepción a la intervención que podría asumir el Estado provincial, incluso considerándose que en el caso de la provincia de Buenos Aires su sede se encuentra en La Plata y resulta dificultoso competir con el rol y la presencia mediática del Gobierno Nacional. De todos modos, podemos ver que en este caso la gente toma como referente en mayor medida al municipio, es decir, su unidad política más próxima.

¿UD. ESTÁ DE ACUERDO O EN DESACUERDO CON LOS QUE DICEN QUE EL MUNICIPIO ES EL NIVEL DE GOBIERNO MÁS EFICIENTE, EN EL QUE MÁS SE PUEDE CONFIAR?



Cuando se consulta sobre el nivel de confianza percibido, es fundamental adentrarse en un análisis con las variables anteriores. Aquí la opinión se encuentra claramente dividida, con un 44% a favor contra un 44% en desacuerdo. Sin embargo lo interesante es visualizar que para casi la mitad de la gente, el municipio tiene un rol más importante y es a su vez el nivel institucional más confiable, lo cual va en consideración con la mayoría que dice que se le deberían otorgar más funciones de las que posee.

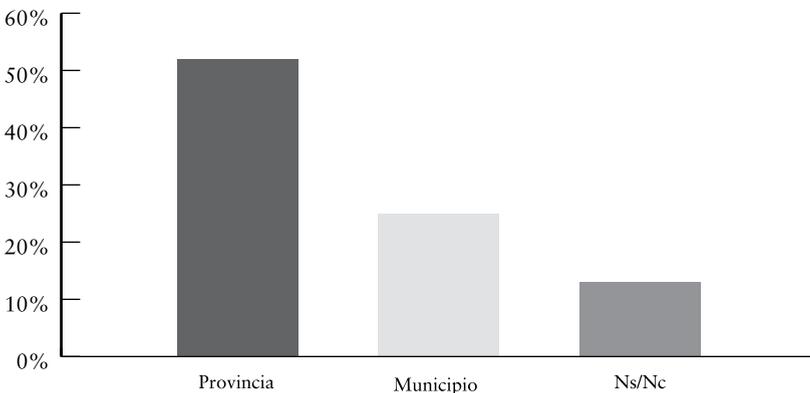
¿ESTÁ UD. DE ACUERDO O EN DESACUERDO CON LA CREACIÓN DE LAS POLICÍAS MUNICIPALES?



Esta pregunta se llevó a cabo en el marco de un proyecto de la provincia de Buenos Aires para la creación de policías municipales y se inserta en torno a un amplio debate sobre si los municipios pueden estar en condiciones o no de tener policías a su cargo. En este contexto, los datos revelan que un 65% de la gente está de acuerdo con la implementación de este servicio policial dependiente de los municipios, mientras que sólo un 30% está en desacuerdo. Lo que queda claro entonces es que, en referencia a un tema tan importante como lo es la seguridad y frente a la dificultad de la policía provincial en dar la respuesta y el servicio que la sociedad espera, la gente se muestra a favor de implementar un cuerpo policial municipal, sin entrar en mayores especificaciones.

Por otra parte, consultando sobre otro tema clave para la sociedad como lo es la educación primaria y secundaria, cabe detenerse primero en el contexto. Ambos niveles de enseñanza se encuentran a cargo del Gobierno provincial, salvo algunos casos particulares que tienen escuelas municipales, como el Municipio de General Pueyrredón, más específicamente Mar del Plata, que hace ya 50 años cuenta con un sistema de escolaridad municipal bastante amplio. Otros casos menos atípicos son los que cuentan con jardines de infantes, guarderías e incluso algunos institutos locales. Pero en general, en todo el país el sistema educativo primario y secundario es prestado por el nivel provincial. Entonces frente a este tema, donde la educación también es una preocupación importante y donde la gente ve con buenos ojos que el Gobierno municipal pueda desempeñar ciertos roles, se consultó si la educación primaria y secundaria debería seguir en manos del Gobierno provincial o transferirse a los municipios. Y en ese sentido se detecta que claramente la educación debe seguir en manos de los gobiernos provinciales, como lo sostiene el 62%, una amplia mayoría contra el 25% que piensa que debe transferirse a los municipios, y el 13% que no tiene opinión formada.

¿UD. CREE QUE LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA DEBERÍAN SEGUIR EN MANOS DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES O TRANSFERIRSE A LOS MUNICIPIOS?



De manera que hasta aquí podemos concluir, en función de los datos, que la opinión pública avala una mayor intervención del municipio en temas importantes como la seguridad, esperando que se involucre formalmente en cuanto lo operativo, mientras que en el tema educación esto se da en menor medida ya que básicamente el sistema educativo pareciera quedar “grande” ante las posibilidades de gestión del nivel municipal. También es interesante tener en cuenta que este estudio se realizó en los municipios del Gran Buenos Aires, que cuentan con mayor población y estructuras mucho más grandes que otras localidades del país, por lo que habría que ver cómo se desarrolla esta cuestión en otros espacios a nivel nacional pero sin perder de vista el precedente de los municipios consultados.

### **¿Cómo traduce el municipio las nuevas demandas ciudadanas?**

Hemos visto que en las últimas tres décadas la sociedad ha transformado no sólo su punto de vista sobre la concepción del municipio sino también sus expectativas al respecto. Retomando los factores que promovieron estos cambios, se puede apreciar cómo los municipios han traducido estas demandas.

Como se planteaba en un principio, los Gobiernos locales antes contaban con una organización muy básica, más bien de tipo administrativo pero con el paso del tiempo se fue dando una transformación donde los municipios dejan de ser simples administradores y comienzan a ejercer roles activos, con una clara orientación al ciudadano. Esto va de la mano de una política global de descentralización, privatización y desregulación del Estado.

Yendo a lo particular, la descentralización implica -entre otras cuestiones- la ampliación de los espacios de representación más cercanos

al ciudadano, que permiten al Gobierno Nacional y provincial delegar responsabilidades con el fin de desburocratizar políticas y procesos, y volver más eficiente el rol de los municipios como ejecutivo local.

Analizar este proceso de descentralización nos permitirá comprender las diferentes etapas en las que las gestiones locales sufren las siguientes y principales transformaciones a lo largo de las últimas tres décadas:

- La ampliación de la estructura para el reordenamiento administrativo
- La democratización de la sociedad mediante la participación ciudadana
- La segmentación como herramienta para la mejora en el diseño de los servicios públicos
- La autonomía municipal como base de la expansión de las economías locales
- La comunicación como instrumento fundamental en la nueva relación de los gobiernos con la comunidad
- La tecnología al servicio del municipio y la comunidad

### **La ampliación de la estructura para el reordenamiento administrativo**

En primer lugar, el cambio más significativo fue la ampliación de la estructura de los municipios, dado que la descentralización promueve un reordenamiento administrativo. Este viraje responde a las demandas ciudadanas en varios aspectos. Era común en los inicios de la democracia ver que las “ciudades cabecera” de cada localidad concentraran los escasos servicios y dependencias de la administración pública local y, más común todavía, que fuera necesario trasladarse a la ciudad capital provincial para realizar ciertos trámites. A medida

que se van sucediendo las transformaciones, las gestiones locales comprenden la necesidad de poner a la administración pública más al alcance de la sociedad. Esto se desprende en respuesta de este cambio de paradigma en el cual el eje deja de ser un Estado burocrático al servicio de sí mismo y pasa a colocarse en un rol de gestión orientada al ciudadano. La traducción de estos cambios se evidencia en que aparecen y asumen mayor relevancia otros niveles de organización más cercanos a las nuevas demandas:

### **Organismos y dependencias públicos centrados en temas**

La ampliación se traduce en la apertura de nuevas secretarías, subsecretarías, direcciones, programas e instituciones orientados a resolver problemáticas más concretas. Esta cuestión se ha dado en los diferentes niveles de Gobierno y ha aportado la oportunidad de resolver de forma más concreta temas que hasta el momento excedían su capacidad técnica y estructural.

Por ejemplo, el Municipio de Lomas de Zamora cuenta con el hospital provincial General de Agudos Luisa Cravenna de Gandulfo, conocido como “el Gandulfo”. Sin embargo, desde hace más de 50 años existe el Hospital Materno Infantil Oscar Allende, que en sus comienzos no era más que una unidad sanitaria. En 1999 esta salita de barrio pasó a ser un edificio de 3 pisos, pero aún con servicios limitados; durante los últimos años, a causa de las demandas de la sociedad de contar con un hospital cabecera de distrito que pudiera brindar asistencia médica de calidad, “el Allende” fue aumentando su infraestructura. Hasta el momento continúa bajo el mando de la Municipalidad de Lomas de Zamora, que ha recurrido a la creación de otro tipo de centros de salud.

La democratización mediante la participación ciudadana y la segmentación como herramienta para la mejora en el diseño de los servicios públicos.

La descentralización como una de las características más notables de modernización del Estado significa la democratización de la sociedad porque permite una mayor participación ciudadana y facilita la satisfacción de las demandas sociales. Esto se da claramente porque en los gobiernos locales, la pequeñez de las estructuras en comparación con la Nación y las provincias, dinamiza y vuelve más funcional la gestión.

La administración pública se torna así más eficiente ya que se ajustan a las necesidades y preferencias de la comunidad local mediante la segmentación de servicios en función de las demandas. A su vez la estructura crece, puesto que la descentralización dentro de cada municipio conduce a delegar responsabilidades creando nuevas agencias.

Analizaremos estas dos cuestiones que surgen de la necesidad de los gobiernos locales de atender las nuevas demandas:

## **Participación ciudadana**

Durante muchos años entendimos a la democracia como el acto de depositar un sobre en urna. Sin embargo, en la actualidad la participación ciudadana ha ayudado a enriquecer la democracia y a entenderla de una manera diferente. En las últimas décadas nuestro país ha tenido grandes transformaciones sociales con mayores niveles de participación y las recurrentes crisis en nuestra región han ayudado a constituir personas individuales y colectivas más activas. Es así que se presentan nuevos desafíos de gestión en los que se deben brindar respuestas a nuevos actores con mecanismos que permitan canalizar e interpretar estas nuevas demandas.

Tomemos como ejemplo la utilización del presupuesto participativo, es decir, poner al alcance de la comunidad local una partida presupuestaria; otro ejemplo es la creación de los Foros de Seguridad.

## **Segmentación de servicios**

Como parte de uno de los grandes aportes del marketing político a la gestión de Gobierno, la segmentación ha llevado a que la administración pública pueda definir y delimitar de mejor manera los servicios que se prestan a la comunidad. Esto se debe a que así como la sociedad es heterogénea, de igual modo lo son los municipios y por ello deben serlo también sus prestaciones. La segmentación entonces se ha vuelto una herramienta clave a la hora de pensar respuestas a los distintos tipos de demandas que tiene la comunidad, resolviendo falencias y volviendo más eficiente la gestión según lo que la gente verdaderamente necesita y espera. En lo que concierne al diseño de políticas públicas, no sólo porque confiere una guía fundamental a la hora de comprender las demandas sino también porque permite que en este proceso de descentralización los municipios asuman la responsabilidad de rediseñar y adaptar programas a la realidad local.

## **Autonomía municipal como base de la expansión de las economías locales**

También la descentralización responde a la necesidad de crecimiento de las economías locales, puesto que una mayor autonomía en los municipios ayuda a la gestión en materia de desarrollo. Como decíamos al principio, la incorporación del artículo 123 es un avance importante en el proceso de reconocimiento institucional sobre los gobiernos locales puesto que les confirió el carácter autónomo. A partir de esto, cabe analizar cómo comienzan a hacer uso de su autonomía.

Junto con las demandas de la opinión pública en cuanto a que los municipios asuman mayores funciones de las que ya tienen, se empieza a prestar atención al desarrollo de las economías regionales en manos de los gobiernos locales: se van abriendo canales de

comunicación entre el ámbito empresarial y el municipio a fin de promover el avance económico en su máximo potencial, sin la mediación de los niveles de Gobierno superiores. Como administraciones autónomas las gestiones experimentan este proceso de privatización y desregulación de los servicios del Estado y acrecientan las fronteras del desarrollo local. Un ejemplo: el Municipio de Almirante Brown desarrolló un programa llamado Brown Plus. Tuvo como fin impulsar a los ciudadanos que viven en el Partido a mantener el pago de sus impuestos al día mediante un incentivo de descuentos para sus consumos diarios. Es decir, una estrategia que al Municipio le permite acrecentar su tesoro y, a su vez, fortalecer el mercado local.

### **La comunicación como instrumento fundamental en la nueva relación con la comunidad**

Cuando hablamos de relaciones es imposible no incluir a la comunicación como herramienta clave de los procesos. En el vínculo entre Gobierno y comunidad sucede lo mismo y es importante empezar aclarando que no existe política sin el aporte de la comunicación. A esta altura, pensar en un nuevo tipo de municipio orientado al ciudadano conlleva implícitamente la contribución de la comunicación como instrumento fundamental del proceso.

Decimos que en estos últimos años la comunicación ha ganado terreno en el ámbito de apertura de las gestiones a la comunidad. Con la idea de acercarse más a la gente, los gobiernos locales han abierto distintos canales de comunicación que volvieron más fluido el ida y vuelta con la sociedad civil y, también, al interior de las instituciones. Es decir, como parte de la desburocratización vemos que la comunicación ayuda en dos sentidos:

- Ampliando y fortaleciendo la relación de la administración pública con la ciudadanía, generando espacios de interacción bidireccional que permiten conocer y responder de mejor manera a las nuevas demandas
- Redireccionando y dinamizando los procesos administrativos al interior de las instituciones volviendo más eficiente la gestión

### **¿Cuáles son los aportes de la comunicación que renuevan la administración pública?**

El cambio más significativo se da a la hora de asumir una comunicación constante con la ciudadanía. Esto significa que los gobiernos entienden la necesidad de que un contacto permanente implica una comunicación permanente. Así, al estar más informada sobre el accionar de la administración pública, la gente se siente más contenida y valorada, lo cual facilita el proceso de legitimación de la gestión.

Pero más allá de esto y de las herramientas de comunicación típicas que conocemos, nos interesa detenernos en aquellas que responden principalmente a lo que se entiende por proceso comunicativo bidireccional. La relación *gobierno-gobernados* ha sido la introducción y el avance de herramientas de comunicación que permiten obtener respuesta y opinión de la sociedad. Así se abre camino una retroalimentación que facilita la mejora continua y que a su vez invita a la gente a ser parte de la generación de contenidos. Veamos el siguiente listado:

- 0-800 (de consultas y quejas vinculado a temas o de información general)
- Mail de consultas, quejas y sugerencias (por ejemplo info@municipio.gov.ar)
- Redes sociales (Facebook, Twitter, Instagram, entre otras)
- Stands de atención al cliente y cabinas de autoconsulta

Cada uno de los instrumentos que se incluyan deberá contar con un monitoreo constante sobre su eficiencia en función de las demandas, realizando ajustes periódicos que permitan mejorar su desempeño. Para esto las encuestas de satisfacción como las herramientas de participación anteriormente mencionadas, asumen un rol importante.

Al comienzo de este capítulo planteamos que parte de este proceso de transformaciones que sufren los municipios del siglo XXI tiene que ver con que la sociedad comienza a experimentar un sentido de pertenencia mayor con su lugar de residencia y, por lo tanto, va en busca de símbolos y señales que afiancen su identidad. En lo que respecta al rol de las personas como ciudadanos, esa búsqueda se traduce en la necesidad de identificarse con el municipio como la unidad política más próxima en el plano de lo civil. En un mundo simbólico en crecimiento aparece entonces como respuesta la **Marca Ciudad**, una nueva estrategia comunicacional de identificación y gestión que ha posibilitado a los municipios dotarse de identidad no sólo para con la comunidad sino también hacia públicos externos. Este plan estratégico bien entendido en su ejecución ha ayudado en varios aspectos a la comunicación entre Gobierno y sociedad, volviéndolo más amigable en su simbolismo y ha contribuido también a la promoción de los localismos en diferentes mercados.

## **Conclusiones**

Como hemos visto, los municipios han experimentado cambios significativos a fin de atender las nuevas demandas ciudadanas que han surgido a lo largo de las últimas tres décadas. Como parte de un proceso macro de descentralización del Estado, los gobiernos locales han transformado sus estructuras, servicios, gestiones y, sobre todo, su foco de atención orientándose al ciudadano en cada etapa de desarrollo. Pero lo más importante es comprender que todo lo expuesto

hasta aquí no es producto de una recopilación de fenómenos aislados sino que ha sido la conjunción de cambios trascendentes tanto en el plano de la administración pública como de la sociedad, y que en cada aspecto la introducción del marketing al campo de la política puede orientar y dinamizar el camino hacia las mejoras en el vínculo *gobierno-gobernados* en pos del bien común.

## **Bibliografía**

- Bernazza, Claudia (2006). *Los municipios en la Argentina: mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes*. La Plata: Subsecretaría de la Gestión Pública. Secretaría General de la Gobernación. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Cervera Taulat, Amparo (1999). *Marketing y orientación al mercado de la administración pública local*. Valencia: Diputació de Valencia-Institució Alfons el Magnánim.
- Chias, Josep (1995). *Marketing público*. Madrid: Mc Graw-Hill
- Fara, Carlos (2004). “*Marketing gubernamental con el viento en contra: el caso del municipio de Rio Gallegos (Argentina)*”. Puebla, México.
- Iturburu, Mónica Silvana. *Municipios argentinos: potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Instituto Nacional de la Administración Pública . s/f
- Lamarque, Patrick (2001). *Poder local*. Buenos Aires: Libro del Rojas.
- López Camps, Jordi (1995). *Servir al ciudadano, gestión de la calidad en la administración pública*. España: Ed. Gestión 2000
- Sutelman, Ruben (2014). *Comunicación con el ciudadano*. Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública.



### **CARLOS FARA**

Es presidente de Carlos Fara & Asociados desde 1991 (Buenos Aires, Argentina), y lleva 32 años dedicados a la consultoría política. Es especialista en Opinión Pública, Campañas Electorales y Comunicación de Gobierno. Ha recibido varios premios, entre ellos el Premio Aristóteles a la Excelencia 2010 en el *Dream Team* del año que se compone de los diez mejores consultores a nivel mundial en materia de campañas políticas y ha recibido 2 veces el premio EIKON (2009 y 2012).

Ha participado en casi 140 campañas electorales en Argentina y Latinoamérica –con una efectividad del 79%– y en más de 500 proyectos de investigación, asesoramiento y capacitación. Fue presidente de la Asociación Latinoamericana de Consultores Políticos (ALaCoP) y también el primer presidente de la Asociación Argentina de Consultores Políticos (AsACoP). Fue miembro del *board* de la International Association of Political Consultants (IAPC).

FERNANDO DOPAZO

KATHERINE MORA /

## **COMUNICAR IMPORTA: LOS DESAFÍOS DE LA COMUNICACIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES**

El siglo XX se cerró con la consolidación del proceso de globalización en todas las latitudes del Globo. Sin embargo, el éxito de la globalización no ha sido algo lineal y, como reacción a este proceso, se ha dado otro en sentido opuesto que ha buscado la reivindicación de lo local. Esto ha contribuido a un resurgir en la valoración de los espacios locales, particularmente las ciudades, que van adquiriendo mayores responsabilidades tanto desde la esfera política como desde lo económico, social y cultural, lo cual se ve reflejado en los desafíos y exigencias que enfrentan los gobiernos locales, particularmente, en ámbitos transversales como la gestión de políticas públicas y las acciones realizadas para legitimarlas a través de la comunicación.

En lo estrictamente político, desde la antigüedad, las ciudades -en tanto entidades de referencia geográfica- se destacaron por su cercanía con el ciudadano. De hecho, el origen de la democracia y el primer contacto de cada uno de nosotros con ese régimen de Gobierno se ha dado en el ámbito de las ciudades y sus gobiernos locales sin embargo aún hoy suele ser un ámbito subestimado tanto por políticos como por ciudadanos.

Si bien en la mayoría de la experiencia comparada los políticos inician su *cursus honorum* desde lo local para luego alcanzar otras instancias en niveles intermedios e incluso nacionales, no es menos cierto que dejan de lado el interés en lo local en cuanto logran llegar al siguiente nivel. De este modo, nos encontramos con intendentes que utilizan su participación en la gestión local para dar el próximo paso, es decir, que la administración del Gobierno local es un medio y no un fin en sí mismo, lo cual suele conllevar a niveles de dedicación insatisfactorios o incompletos en relación a las demandas y problemáticas de sus ciudadanos y a los desafíos estructurales de la ciudad de la que se trate (Armijos, 2018). Asimismo, esto suele generar un viejo modelo de comunicación en el que prevalece una lógica emisor-receptor, sin vocación de escucha al ciudadano.

También existe una dinámica impulsada por los medios de comunicación que contribuye a alejar a los ciudadanos de su realidad más cercana. Por lo general, el interés de los medios de comunicación está centrado en los temas nacionales (Izurieta, 2008) que, si bien tienen impacto en la comunidad (particularmente los económicos y sociales), no dejan de ser lejanos en cuanto a la escasa capacidad ciudadana de influir en ellos. De este modo, las temáticas locales, aquellas que tocan de manera inmediata la vida de cada habitante de una localidad, van quedando relegadas en su visibilización y reconocimiento, al punto tal que muchos ciudadanos no terminan de caer en la cuenta de que su cotidianidad pasa -casi exclusivamente- por lo local.

Un Gobierno local, en tanto institución, es un hacedor encargado de gestionar recursos públicos con la finalidad de implementar políticas públicas, realizando obras y prestando servicios de modo tal de impactar en la vida de los ciudadanos. Pero para garantizar este efecto último, e incluso aumentarlo, el Gobierno debe comunicarlo. Es la comunicación, cruzando de manera transversal todo el proceso de políticas públicas, la que contribuye a la legitimación por parte de la

ciudadanía del reconocimiento de los problemas públicos, de las decisiones tomadas por los gobernantes, de los medios utilizados para alcanzar determinado fin y del logro de determinado objetivo.

No alcanza con comunicar sobre el vacío, ya que la comunicación no reemplaza la gestión. Por el contrario, la comunicación de un Gobierno debe basarse necesariamente sobre lo que se ha hecho, se está haciendo y se hará, es decir, en acciones. Si éstas no existen, no hay comunicación posible. Más aún en el ámbito de una ciudad, donde los ciudadanos valoran hechos concretos, la solución a problemas cotidianos y la oferta de un horizonte donde se vea hacia dónde va la ciudad por encima de los amplios debates abstractos e ideologizados de la política nacional que pierden peso ante la realidad local (Fara, 2018). Al mismo tiempo, esa comunicación debe ser clara, planificada de manera estratégica y profesionalmente administrada (Amadeo, 2016).

Desde mediados de los años '90 del siglo pasado son visibles los efectos de la comunicación política en los procesos electorales, en las instituciones gubernamentales y en los propios ciudadanos, así como el perfeccionamiento de las herramientas y técnicas en materia comunicacional. Ambas circunstancias han ido en aumento, transformándose en el objeto de estudio de múltiples áreas (Canel, 1999) que realizan esfuerzos por conceptualizar, caracterizar y analizar en profundidad.

Sin introducirnos en esa discusión -y a los fines del presente artículo- podemos partir de un acuerdo para aproximarnos a este tema: todos los procesos que se dan en el marco de la comunicación política tienen como finalidad última construir esferas de confianza entre quienes toman y ejecutan las decisiones en una sociedad determinada y aquellos que son objeto de tales decisiones, generando canales de diálogo sobre los temas que una comunidad considera de importancia, manteniendo y alimentando la vigencia del contrato social entre política y ciudadanía.

Alimentar un diálogo constante y fluido con la ciudadanía que contribuya a la gestión de conflictos y del consenso político social termina por convertirse, en la actualidad, en una tarea casi titánica para la política. Sobre todo en un contexto donde la Internet y la telefonía móvil pasan a ser vehículos de suma importancia que nutren la conversación ciudadana. Para un candidato, gobernante, legislador o funcionario público ya no es una opción estar o no en las redes sociales<sup>1</sup> si quiere mantener un vínculo con el ciudadano: estas plataformas no vienen a solucionarle los problemas a la política pero sí logran acercarse a una conversación de ida y vuelta. Por supuesto que es necesario tener voluntad política de interactuar (no sólo hablar sino escuchar verdaderamente al ciudadano) porque de lo contrario muchas veces termina siendo una ventana para que la política comunique pero no escuche. Una interacción de manera horizontal con los vecinos cambia la percepción sobre la gestión municipal, invita al ciudadano a sentirse parte de un proyecto común de Gobierno, incluye y genera la sensación de escucha, convirtiéndose en un plus para la planificación de la comunicación local.

La comunicación desde las instituciones estatales debe basarse en la búsqueda de una comprensión mutua entre ciudadanía y Gobierno (Canel y Sanders, 2013: 10), intentando que los ciudadanos participen activamente de todos los procesos de las políticas públicas. A mayor involucramiento, mayor legitimidad, por lo tanto es vital que al interior de sus equipos de comunicación las instituciones incorporen prácticas que mantengan viva esta conversación y que se vaya institucionalizando con el tiempo.

1 Un reciente estudio (Riorda y Valenti, 2016) demuestra por ejemplo cómo los gobiernos locales latinoamericanos han asumido el reto de comunicar a través de las redes sociales, al punto tal que casi el 100% de gobiernos analizados tiene una cuenta oficial en Facebook, el 90% en YouTube, y poco más del 85% en Twitter.

Sin embargo, ejecutar planes de comunicación exitosos para los gobiernos locales y el conjunto de sus instituciones no es suficiente para mantener altos los niveles de favorabilidad entre las voces ciudadanas. Como sostiene Mario Riorda (2008), no toda comunicación es política, pero siempre toda política representa un fenómeno comunicacional. La confianza en el Gobierno proviene de la credibilidad y coherencia entre el decir y el hacer, por lo tanto no hay una comunicación efectiva sin una gestión técnica y política de calidad. No se puede gobernar un país, una provincia ni un municipio, sólo con comunicación: es subyacente que la política esté presente y que la gestión y el trabajo de los equipos de Gobierno funcionen como un insumo básico para la planificación de estrategias de comunicación.

La comunicación resulta de vital importancia para las instituciones públicas ya que es fundamental para establecer un diálogo fluido con los ciudadanos, mejorar y fortalecer la imagen de la institución y de quien la dirige (destacando su gestión y el servicio que presta a la comunidad), sumando a la construcción de una marca sólida. Esta es una de las múltiples razones por la cual invertir tiempo y recursos en la elaboración de una estrategia de comunicación local.

Comunican las instituciones, pero también las prácticas cotidianas de quienes ocupan los cargos. Comunica desde el último empleado público hasta los intendentes, quienes son portavoces de la gestión gubernamental. Por lo tanto se debe lograr un nivel de coordinación y sinergia interna que represente una eficaz conversación entre las áreas porque no sólo se comunica desde lo que se dice, sino con lo que se hace y no se hace, incluso hasta con cómo se hace, ya que cada silencio u omisión respecto de un tema o cada centavo no destinado a un área supone un hecho comunicacional. En la génesis de cada decisión política se encuentra el origen de la comunicación.

Ahora bien, hasta aquí tenemos en claro la necesidad de que la gestión política esté acompañada de una estrategia de comunicación eficiente y planificada. Pero este arsenal comunicacional debe respaldarse con hechos, de lo contrario todo ese entramado quedará absolutamente vacío de contenido. A esta necesidad de comunicar se adscriben ambiciosos proyectos que planifican las ciudades que habitamos y que, por supuesto, van de la mano.

Presentar un proyecto de ciudad a la comunidad se convierte en todo un desafío cuando debemos lidiar con los disensos y con la arena política. Es un reto lograr articular la diversidad de intereses y miradas sobre cómo construir un espacio común donde todos debemos convivir. Cuestiones de movilidad, seguridad, basura, producción, empleo, educación y cultura entre otros, son puntos sensibles y de interés para todos. Es hora de una nueva generación de intendentes que sienta el compromiso y se identifique con su lugar de nacimiento y no utilice la gestión municipal como mero trampolín de ascenso en su carrera política. Esta nueva ola debe orientarse a potenciar la cercanía con los vecinos a través de su vocación, creatividad, innovación y buenas prácticas, sumado a que cada Gobierno local se desarrolle en un eje de progreso y crecimiento para comunicar.

Ser llamativas, imprescindibles, creativas, colaborativas y dispuestas a incluir y no a expulsar a las personas son las características de las ciudades del futuro. Pensadas para fortalecer a las industrias pequeñas y medianas y a sus economías locales, atrayendo capitales que redunden en el bienestar de todos con una administración de recursos eficiente en la cual se vean materializadas las obras que mejoren la calidad de vida de los vecinos. Aquí la comunicación toma un rol preponderante y acompaña fortaleciendo este proyecto en común, escuchando a los ciudadanos e incluyendo sus voces en la agenda política y social.

La comunicación local está presente en el día a día de los vecinos y cada trámite o servicio que presta el municipio es una oportunidad más para escuchar al ciudadano y legitimar la gestión municipal. Es un proceso de ida y vuelta: una comunicación bidireccional que permite empoderar al ciudadano en el reconocimiento de sus derechos pero también de sus deberes y nivel de compromiso con su comunidad. El ciudadano del siglo XXI es más exigente, pide a sus gobernantes rendición de cuentas, desea saber a dónde van sus impuestos, está más informado y quiere ser protagonista.

Mantener un estilo propio de comunicación local y convertirlo en una práctica frecuente establece un puente de confianza entre la comunidad y sus gobernantes. Los intendentes son los políticos del futuro porque ellos son quienes verdaderamente tienen el poder de mejorar la vida de la gente donde más le importa, que es el metro cuadrado que la circunda. Una acertada comunicación desde la administración local es, también, un mecanismo que facilita la participación de los ciudadanos en el control de la gestión de Gobierno.

El aumento de la fragmentación social y la complejidad para dar respuesta a una multiplicidad de intereses<sup>2</sup> obliga a una mayor profesionalización de la comunicación gubernamental (Rodríguez, 2008) que dé respuesta a los diversos públicos (Brown, Gaudin y Moran, 2013: 2). Esta situación y la natural relación de proximidad que existe entre ciudadanos y Gobierno en su dimensión local obliga a la búsqueda de vínculos más estrechos desde la comunicación gubernamental, en la que no sólo la administración comunicará a través de los medios sino

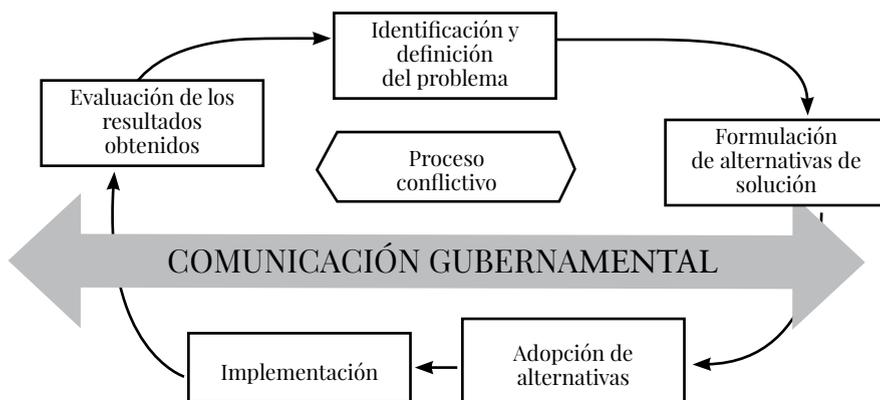
2 La gama de intereses abarca desde una perspectiva individual tanto a quienes votaron por los que ejercen el poder como a aquellos que apoyaron otras alternativas, mientras que desde una visión colectiva incluye la atención a las agendas de grupos disímiles como los medios de comunicación locales, las asociaciones vecinales, potenciales inversores, etc.

también desde el propio ejercicio de Gobierno, por medio de la prestación de servicios públicos (recreación, cultura, transporte, prevención, limpieza, etc.) (Aranes, 1997: 62; Izurieta, 2008; Canel, 2010: 83-86; Campillo-Alhama, 2011).

La comunicación no puede ser entendida bajo el formato de antaño cuando, utilizando una lógica propagandística, el Gobierno emitía un mensaje a la ciudadanía sin esperar respuesta o sin escucharla previamente. Debe quedar claro que hoy la comunicación gubernamental es algo mucho más amplio que proteger determinada imagen de un gobernante (Winocour, 2000) y que necesariamente debe atravesar de manera transversal todo el proceso de políticas públicas (Jones, 1970), es decir, identificar los problemas, configurar los canales de participación que le permitan a la ciudadanía jerarquizar las problemáticas, legitimar el orden de prioridades establecido por la política (Majone, 1997; Elizalde, 2006; Riorda, 2006: 7; Delle, 2011), acompañar la solución implementada por el Gobierno y evaluar su resultado (tal como lo expresa el siguiente gráfico). Y en todo este proceso siempre debemos destacar la centralidad del ciudadano (Canel, 1999; Durán Barba, 2008; Maarek, 1997; Valdivia, 2012), tanto en la elaboración de los mensajes por parte del Gobierno como, también, destinatario último de las políticas públicas que se llevan adelante.

Entre las acciones comunicacionales que dan proyección a una ciudad, a su Gobierno y contribuyen al empoderamiento de los ciudadanos, se encuentra la noción de *Marca Ciudad* (Tironi y Cavallo, 2005: 26-28) y es uno de los mejores ejemplos de cómo la comunicación impacta de manera beneficiosa para en una ciudad. En un mundo donde las ciudades son actores relevantes, la competencia entre ellas es inevitable. La ciudad más importante, la más rica, la más verde, la que mejor cultura tiene, son todas categorías que se vinculan a una imagen determinada de ciudad, con determinados atributos, a partir de los cuales una ciudad se diferencia de otra y obtiene ventajas

comparativas que son comunicadas para que sean visibles a través de la lógica de la Marca Ciudad y el desarrollo de estrategias de marketing urbano (Sperling, 1991; Benko, 2000).



Si bien la Marca Ciudad está estrechamente vinculada a la historia de la ciudad, también lo está a la acción de gobierno que se lleva adelante y la imagen que el Gobierno construye de su propia ciudad, junto con los valores y características de su gente. Un proceso exitoso de construcción de Marca Ciudad no sólo es aquel que pretende y logra seducir a nuevos turistas, inversores o trabajadores, sino también aquel que logra que sus ciudadanos se sientan empoderados gracias a las características y atributos positivos de su ciudad, actuando como orgullosos voceros de ella. Para lograrlo, resulta fundamental que la gestión gubernamental ofrezca un horizonte de sentido, un futuro creíble para los ciudadanos y para quienes potencialmente puedan vivir, trabajar, visitar e invertir en la ciudad. Ahora bien, esa promesa de futuro incluye una serie de objetivos intermedios que contribuyen al objetivo general de desarrollo de la ciudad en un sentido y en determinado tiempo, tales como la mejora en la calidad de vida de sus ciudadanos (a través de obras de infraestructura o la prestación de nuevos servicios públicos, o el

posicionamiento internacional de la ciudad por medio de eventos nacionales e internacionales que la potencien). La inclusión de los propios ciudadanos en la Marca Ciudad, tanto en su proceso de elaboración como en su comunicación posterior, permite generar una sinergia que le da consistencia a través de la vivencia cotidiana y también es un elemento que contribuye a presionar a la política para mantener su continuidad más allá de los cambios de gobierno, transformándola en una política de Estado.

## Bibliografía

- Amadeo, Belén (2016). “El estudio de la comunicación gubernamental: líneas de investigación y futuros desafíos”. En *Austral Comunicación*, vol. 5, núm. 2, diciembre, pp. 155-181.
- Aranes, José Ignacio (1997). “La comunicación institucional y sus paradigmas: entre la racionalidad comunicativa y la lógica instrumental”. En *Mediatika, Cuadernos de Comunicación*, núm. 6, pp. 51-98.
- Armijos, Ángel (2018). “Campañas con visión de ciudad”. En Ángel Armijos y Xavier Peytibi (Coords.), *BPolitics Magazine, Comunicación Local de Gobierno, Monográfico 06*, p. 94-97.
- Benko, Georges (2000). “Estrategias de comunicación y marketing urbano”. En *Revista EURE*, vol. XXVI, núm. 79, diciembre, pp. 67-76.
- Brown, John; Pat Gaudin y Wendy Moran (2013). *PR and Communication in Local Government and Public Service*. Londres: Kogan Page Publisher.
- Campillo-Alhama, Conchi (2011). “La dirección de comunicación municipal: estructuras, procesos y entidades declarantes”. En *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, núm. 2, vol. I, pp. 41-60.
- Canel, María José (1999). *Comunicación Política: Técnicas y Estrategias para la Sociedad de la Información*. Madrid: Tecnos.
- Canel, María José (2010). *Comunicación de las Instituciones Públicas*. Madrid: Tecnos.

- Canel, María José y Karen Sanders (2013). *Government Communication: Cases and Challenges*. New York: Bloomsbury Academic.
- Delle-Donne, Franco (2011). “La comunicación gubernamental y el apoyo social hacia las medidas de gobierno”. En Luciano Elizalde, Damián Fernández Pedemonte y Mario Riorda (Eds.), *La Gestión del Disenso: La Comunicación Gubernamental en Problemas*, pp. 229-256, Buenos Aires: La Crujía.
- Durán Barba, Jaime (2008). “Estrategias de Comunicación Política”. En Roberto Izurieta (ed.), *Estrategias de Comunicación Política para Campañas y Gobiernos*, Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Elizalde, Luciano (2006). “La comunicación gubernamental: problemas y soluciones estratégicas”. En Luciano Elizalde, Damián Fernández Pedemonte y Mario Riorda (Eds.), *La Construcción del Consenso. Gestión de la Comunicación Gubernamental*, pp. 145-227, Buenos Aires: La Crujía.
- Fara, Carlos (2018). “La comunicación municipal: La batalla por la identidad”. En Ángel Armijos y Xavier Peytibi (Coords.), *BPolitics Magazine, Comunicación Local de Gobierno, Monográfico 06*, p. 50-55.
- Izurieta, Roberto (2008). “La comunicación política en la era del entretenimiento: Un estudio de la comunicación y las relaciones públicas de los gobiernos”. En Roberto Izurieta (Ed.), *Estrategias de Comunicación Política para Campañas y Gobiernos*, Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Jones, Charles (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- Korneli, Christoph y Oscar Ensinck(2008). *Manual de Marketing y Comunicación Política. Acciones para una Buena Comunicación de Gobiernos Locales*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Maarek, Philippe (1997). *Marketing Político y Comunicación: Claves para una Buena Información Política*. Barcelona: Paidós.
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Riorda, Mario (2006). “Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso”. En Luciano Elizalde, Damián Fernández Pedemonte y Mario Riorda, *La construcción del consenso: Gestión de la comunicación gubernamental*, Buenos Aires: La Crujía.
- Riorda, Mario (2008). “Gobierno bien pero comunico mal: Análisis de las rutinas de la comunicación gubernamental”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, Febrero, núm. 40, pp. 1-15.
- Riorda, Mario y Pablo Valenti (Coords.) (2016). *Gobernautas y Ciudadanos: Los Gobernantes Latinoamericanos y la Gestión de Redes Sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodríguez, Miren (2008). “Modelo de participación ciudadana como solución a las crisis institucionales motivadas por una oposición social”. En *Revista Anàlisi: Quaderns de comunicació i cultura*, núm. 37, pp. 109-127.
- Sperling, Daniel (1991). *Le Marketing Territorial: La Communication des Régions*. Serie Ecomédia. Toulouse: Milan-Midia.
- Tironio, Eugenio y Ascancio Cavallo (2004). *Comunicación Estratégica. Vivir en un Mundo de Señales*. Santiago de Chile: Aguilar.
- Valdivia, Virna (2012). “Comunicación política y estratégica para la gestión pública: La dimensión comunicativa de la gestión pública”. En Carlos Alza Barco (Ed.), *Gestión Pública: Balance y Perspectivas, IV Seminario de Reforma del Estado*, pp. 63-72, Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Winocour, Rosalía (2000). “Comunicación Política”. En Laura Baca Olamendi (et. al.), *Léxico de la Política*, México: Fondo de Cultura Económica.



---

### **FERNANDO DOPAZO**

Es socio director del Instituto de Artes y Oficios para la Comunicación Estratégica. Con más de 15 años dedicados a la consultoría política, ha participado en la formulación de estrategias político comunicacionales en diversos procesos electorales del Continente, tanto a nivel presidencial, como regional y local, y ha asesorado a múltiples gobiernos de la región. Es abogado por la Universidad de Buenos Aires, realizó estudios de posgrado en Administración Pública y de doctorado en Ciencia Política en la Universitat de Barcelona (España).

Contacto: [f.dopazo@institu.to](mailto:f.dopazo@institu.to)



---

### **KATHERINE MORA**

Es licenciada en Ciencias Políticas (UBA) con un posgrado en Comunicación Política e Institucional (UCA). Profesionalmente es parte del equipo estratégico y operativo de La Cumbre Mundial de Comunicación Política. También se desempeña como asesora del diputado provincial Daniel Ivoskus (provincia de Buenos Aires).

Contacto: [kath@cumbrecp.com](mailto:kath@cumbrecp.com)



MATÍAS KULFAS /

## **LA INCLUSIÓN FINANCIERA DESDE UNA PERSPECTIVA LOCAL: ¿QUÉ HACER DESDE EL TERRITORIO?**

La inclusión financiera es uno de los grandes desafíos que afrontan las economías latinoamericanas. El bajo grado de acceso a servicios financieros de calidad y costos adecuados es un aspecto que limita el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza. Las empresas de menor tamaño necesitan acceder al financiamiento para financiar su capital de trabajo y realizar inversiones para modernizar sus procesos productivos y e infraestructuras. A la vez, las familias necesitan crédito para acceder a la vivienda y financiar el crecimiento de sus hogares, y los emprendimientos más pequeños requieren el acceso a las microfinanzas. Los desafíos son múltiples y las dificultades y obstáculos, significativos.

La inclusión financiera es una necesidad que no está exenta de riesgos. En muchos casos, frente a autoridades regulatorias laxas, el mercado de crédito se expande aceleradamente hacia familias y microempresas de bajos recursos que recurren a herramientas financieras muy rudimentarias, donde las entidades financieras no realizan un adecuado análisis de riesgo crediticio sino que optan por cobrar elevadas tasas de interés a todos y, al ser tan elevada la rentabilidad de cada crédito, pueden compensar niveles de incobrabilidad relativamente altos.

En otras palabras: los buenos pagadores terminan pagando por los malos pagadores y por la ineficiencia de las entidades financieras que no estudian el riesgo de manera razonable. Este tipo de prácticas suele ser posible debido a que existe muy baja educación financiera en la población, tanto en sectores de ingresos bajos como medios y a veces también altos. De este modo, prima la necesidad de acceder a los recursos y el único análisis que se realiza es si la cuota es asumible en el corto plazo, sin estudiar el costo financiero, los riesgos y una perspectiva de mediano y largo plazo.

En estos casos, la inclusión financiera presenta severos riesgos para los destinatarios del crédito, pudiéndose transformar en un yunque antes que un salvavidas. Es por estos motivos que resulta esencial generar una inclusión financiera que proteja a los sectores más vulnerables, facilitando un acceso al financiamiento en costos y condiciones razonables, promoviendo la educación financiera y con reguladores que garanticen estas condiciones.

A esta altura el lector podrá preguntarse, con todo derecho, qué vínculo tienen estas problemáticas con el ámbito local. Hemos hecho referencia a bancos, reguladores y otros agentes del crédito, instituciones muy grandes y poderosas que operan en todo el territorio nacional y, muchas veces, en varios países.

La respuesta es que hay mucho por hacer desde el ámbito local. Cuando hablamos de educación financiera, de facilitar el acceso a las PyMEs y a las microempresas, nos trasladamos al territorio donde desarrollan sus actividades, a su ámbito productivo, cultural y social, que son sectores donde los grandes bancos y reguladores no llegan bajo sus formatos tradicionales.

En este artículo analizaremos de qué manera la gestión local puede contribuir al desarrollo de las finanzas con una perspectiva inclusiva y a favor del desarrollo económico y social.

## **¿De qué hablamos cuando hablamos de Inclusión Financiera?**

La inclusión financiera es un proceso que procura facilitar el acceso de la población a servicios financieros. Esto incluye tanto a las familias como a las empresas en toda su gama: las llamadas microempresas (las de menor tamaño), las pequeñas y también las medianas, particularmente para el financiamiento a mediano y largo plazo que les permita modernizarse y asumir inversiones de mayor envergadura.

Este proceso debe ser implementado protegiendo a los sectores más vulnerables de los riesgos antes señalados. Se trata de sectores que no poseen elementos de análisis financiero y tienen dificultades para encarar la formulación y seguimiento de sus proyectos.

Por tal motivo, el Estado cumple un papel importante tanto para proteger a estos sectores de posibles prácticas abusivas como también para generar capacidades de gestión de los proyectos.

## **¿Qué han hecho diferentes países por la Inclusión Financiera?**

En los últimos años, varios países de América Latina han instrumentado diferentes acciones destinadas a favorecer la inclusión financiera. A continuación, mostraremos tres experiencias concretas: la denominada “Banca de las oportunidades”, de Colombia; la experiencia del Banco Nacional de Desenvolvimento Economico y Social de Brasil, con su tarjeta de crédito para PyMEs “Cartão BNDS” y el caso del Programa de Desarrollo Regional (PRODER) del Banco de la Nación Argentina.

## **LA “BANCA DE LAS OPORTUNIDADES” EN COLOMBIA**

Tras el inicio de los procesos de paz y desmilitarización en Colombia, el gran desafío ha sido promover el desarrollo productivo en muchos territorios antes atravesados por los conflictos armados. Naturalmente, la inclusión financiera ocupó un lugar central en dicha agenda. “Banca de las Oportunidades” fue creada en 2006 y no es un banco aunque su nombre así lo indique, sino una división autónoma dentro de Bancoldex, el gran banco de desarrollo de Colombia.

Banca de las Oportunidades tiene como objetivo crear las infraestructuras para una mayor inclusión financiera, fortaleciendo la educación y, entre otras cosas, apoyando técnicamente a instituciones intermedias para facilitar el microcrédito (Zuleta, 2016).

Uno de los programas encarados fue una convocatoria a las cooperativas con actividad financiera a participar en un concurso por medio del cual se comprometían a extender la cobertura de los servicios financieros a municipios con menos de 50.000 habitantes sin presencia de este tipo de entidades, a cambio de la entrega de ciertos recursos. Banca de las Oportunidades financia proyectos piloto en municipios donde no han llegado las cooperativas con actividad financiera; de esta manera, favoreció el financiamiento de sectores completamente excluidos del crédito formal.

## **CARTÃO BNDS, BRASIL**

El BNDS es el mayor banco de desarrollo de América Latina. Su foco está puesto en el apoyo a grandes proyectos industriales y de infraestructura que promuevan el desarrollo. Sin embargo, en los últimos años, ha trabajado de manera más decisiva en el desarrollo de las MiPyMEs.

Una herramienta novedosa y exitosa ha sido la implementación de una tarjeta de crédito para que las empresas más pequeñas puedan adquirir insumos y maquinarias necesarias para su desarrollo de manera ágil y con tasas de interés preferenciales. Pero el beneficio de esta herramienta no finaliza allí: la tarjeta de crédito sólo puede ser utilizada para realizar compras de proveedores acreditados ante el BNDS donde se priorizan empresas nacionales, preferentemente PyMEs. De esta manera, no solo se beneficia a las PyMEs con una herramienta de crédito ágil y económica sino también a las empresas que producen en el país y en las regiones de proximidad al ámbito de operatoria de las PyMEs. En otras palabras, Cartão BNDS estimula la creación de un mercado de intercambios entre PyMEs dentro de determinados territorios, estimulando el desarrollo regional y de las empresas más pequeñas.

La tarjeta sólo se puede utilizar para la compra de los bienes, insumos y servicios enumerados en el sitio web del BNDS, donde están acreditados unos 72.000 proveedores (Ferraz et.al., 2018) con un índice mínimo de nacionalización del 60%. La tarjeta BNDS emitida por los bancos ofrece recursos de liberación inmediata para compras, por lo que funciona como un crédito rotatorio; no se exigen garantías reales y se puede financiar hasta el 100% del valor de un bien. Hay alrededor de 780.000 empresas usuarias de esta tarjeta, cuya eficacia fue objeto de una evaluación: Machado, Parreiras y Rodrigues (2011) compararon el desempeño de empresas similares propietarias de estas tarjetas, con la única diferencia de que unas las usaron y otras no en un determinado período. Los resultados de dicho estudio han podido demostrar que, durante el año 2008, las microempresas con tarjetas BNDS activas presentaron una variación del empleo formal de al menos un 10% mayor que el de las empresas con tarjeta BNDS inactivas, lo que revela que se logró uno de los principales objetivos de los creadores del instrumento.

## **EL PRODER, ARGENTINA**

El Banco Nación es la principal entidad financiera de Argentina, un banco ciento por ciento público y con presencia en todo el país. Tiene un peso muy significativo en el financiamiento, en particular en el sector agropecuario y en los servicios. Sin embargo, ha tenido dificultades para incorporar a algunos sujetos de crédito no tradicionales, en particular pequeñas empresas y cooperativas que operan en muchas regiones del norte del país bajo condiciones de menor formalización.

Por tales motivos en 2008 se creó una iniciativa llamada Programa de Desarrollo Regional (PRODER), destinada a promover el acceso al financiamiento de estos sujetos no tradicionales de crédito y a generar proyectos de desarrollo productivo. Uno de los problemas centrales que limitaba el acceso al crédito en estos sectores es la carencia de recursos técnicos para elaborar los proyectos, reunir la documentación necesaria y administrar eficazmente los recursos financieros de la actividad productiva. Por tal motivo, PRODER incorporó como un tercer actor relevante a agencias de desarrollo local, cámaras empresarias, gobiernos locales y otras instituciones que pudieran realizar tales funciones, operando como *interfase* entre el Banco y los pequeños productores.

De esta manera, se logró incrementar la cartera de créditos en provincias donde la penetración del Banco era muy baja y se dio viabilidad a muchos proyectos de alto impacto económico y social (Goldstein, 2011). A modo de ejemplo, en 2009 PRODER financió un proyecto para tecnificar la cosecha del algodón en la provincia de Formosa. El INTA había desarrollado una cosechadora eficiente para dichas tareas, una empresa santafesina tomó el prototipo y comenzó a fabricarla, el Gobierno local capacitó a los pequeños productores y el PRODER otorgó el financiamiento, a tasas de fomento. Además, la Fundación del Banco Nación donó una cosechadora a una escuela

agrotécnica para promover el aprendizaje y utilización. De este modo, se eliminó el trabajo infantil en dicha región, la cosecha se realiza en forma tecnificada y, además, la eficiencia de dicha maquinaria permite luego utilizarla en otros campos, creando un segmento de servicios agrarios que otorga nuevos ingresos a los productores. Se trata de un ejemplo virtuoso donde el financiamiento y la acción educativa e inclusiva permitieron transformar un avance tecnológico desarrollado en el país en una mejora productiva con alto impacto social.

### **Una Agenda para el Desarrollo de las Finanzas Inclusivas desde el Desarrollo Local**

Los ejemplos mencionados son sólo unos pocos de un amplio conjunto. Todavía queda mucho por hacer y el papel del territorio es fundamental para el desarrollo de finanzas inclusivas. Analicemos los ejemplos señalados en clave local. La idea del Cartão BNDS es muy buena y puede ser replicada, pero ¿quién va a acreditar la actividad de los pequeños productores locales y a capacitarlos para que puedan ser proveedores de bienes y servicios susceptibles de ser adquiridos con la tarjeta? Sin dudas hay un papel central en los actores locales, incluyendo al Gobierno, las cámaras empresarias, ONGs y universidades.

El ejemplo del PRODER es también una clara muestra de lo señalado. La idea de tecnificar la cosecha de algodón puede ser muy buena y replicable, pero ¿acaso hubiese sido viable simplemente anunciando que un banco dispone de una línea de crédito a tales fines? La evidencia muestra que esa *interfase* es necesaria y hasta imprescindible, al menos como “empujón” inicial.

En otras palabras, los actores de las políticas locales juegan un papel central e indispensable a la hora de generar finanzas inclusivas. A continuación, se presenta una breve agenda de acciones posibles:

- A) Los sectores más pequeños y vulnerables necesitan de una institucionalidad que los acompañe en las fases iniciales, ofreciendo educación financiera y asistencia técnica. Esta institucionalidad debe ser promovida por los gobiernos locales pero es importante que integre a otros actores, en particular a las universidades, escuelas de negocios, centros tecnológicos, cámaras empresarias y ONGs.
- B) Es fundamental el papel del Gobierno local en materia de educación financiera y protección del consumidor bancario y financiero. Los procesos de inclusión dirigidos por el mercado, sin contrapesos, suelen derivar en situaciones de abuso hacia los estratos más vulnerables. Es indispensable una acción preventiva y de monitoreo de las normas vigentes; difícilmente un organismo nacional podrá saber con precisión y en tiempo real lo que está ocurriendo en Posadas, Salta o San Juan.
- C) Hay una multiplicidad de productos financieros que permiten mejorar la accesibilidad al crédito para las MIPYMES. Uno de ellos es el sistema de garantías, que facilita la inclusión financiera. Es importante que los gobiernos locales conozcan, difundan y gestionen estas herramientas para estimular la inclusión de aquellos que consideren en condiciones de financiarse y crecer.
- D) Es fundamental el trabajo articulado de Gobierno local con los actores locales, pero en permanente diálogo con autoridades nacionales. A esto debe sumarse una relación con organismos y bancos de desarrollo internacionales, los cuales poseen líneas de crédito y subsidios destinados a apoyar este tipo de iniciativas.

## **Bibliografía**

- Ferraz, Joao C. y Luma Ramos (2018). Inclusión financiera para la inserción productiva de las empresas de menor tamaño en América Latina. Innovaciones, factores determinantes y prácticas de las instituciones financieras de desarrollo. Informe regional. Documentos de Proyecto. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Goldstein, Evelin (2011). El crédito a las pymes en la Argentina: Evolución reciente y estudio de un caso innovador, en Ferraro, C. (compilador). *Eliminando barreras: el financiamiento a las PYMES en América Latina*, CEPAL – AECID, Santiago de Chile.
- León, Janina (2017). Inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas en el Perú. Documentos de Proyecto. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Machado, L., M. A. Parreiras y V. Rodrigues (2011). “Avaliação de impacto do uso do Cartão BNDES sobre o emprego nas empresas de menor porte”, Revista do BNDES, N° 36, Río de Janeiro, Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES), diciembre.
- Villalobos, Francisco S. (2017). Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica. Documentos de Proyecto. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Zuleta J., Luis A. (2016). Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Colombia. Documentos de Proyecto. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile.



---

### **MATÍAS KULFAS**

Es licenciado en Economía (UBA), magíster en Economía Política (FLACSO) y doctor en Ciencias Sociales (FLACSO). Es profesor e investigador en la Escuela de Economía y Negocios de la UNSAM, donde dicta Desarrollo Económico, y Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, donde dicta Estructura Económica Argentina.

Su trayectoria combina docencia, investigación, consultoría internacional en CEPAL- Naciones Unidas y en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). También se desempeñó en la función pública, donde ocupó diferentes responsabilidades de gestión como subsecretario de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación (2006-2007); director del Banco Nación (2008-2012) y gerente general del Banco Central de la República Argentina (2012-2013).

Es autor de 80 trabajos académicos, incluyendo libros, artículos en revistas científicas y profesionales, documentos de trabajo y ponencias en congresos científicos en el país y en el exterior. Su último libro se titula *Los tres kirchnerismos, una historia de la economía argentina*. Siglo XXI Editores, 2016.

MARTÍN KALOS /

## **MEJORAR LAS FINANZAS PÚBLICAS LOCALES PARA SUSTENTAR EL DESARROLLO**

El desarrollo local requiere de un abordaje integral. Sólo en términos económicos (que naturalmente se superpone con otros enfoques) ya existen numerosas aristas a considerar: el financiamiento de las políticas públicas, la eficiencia en las actividades que se desarrollen en el ejido urbano, la calidad de vida de la población de la ciudad, el aprovechamiento de la renta urbana de la tierra (considerando su valorización inmobiliaria pero también los procesos de gentrificación), el desarrollo de infraestructura social y productiva, la democratización de la toma de decisiones públicas, la necesidad social de inversiones en función de la prospectiva para el desarrollo poblacional a futuro y el ordenamiento territorial de las actividades, entre otras.

La situación de las finanzas públicas municipales en Argentina es clave para determinar el potencial para solventar políticas de desarrollo locales. Argentina es un país que se define como federal en términos formales pero que en la práctica fiscal funciona con una fuerte concentración de atribuciones en manos del Estado Nacional. Tanto en las responsabilidades sobre la recaudación como sobre el gasto, los

dos niveles subnacionales (provincias y municipios) cuentan con facultades muy limitadas.

La Nación hegemoniza la responsabilidad y capacidad de decisión en términos de deuda pública, energía, transporte, producción (agropecuaria, industrial), trabajo y empleo, seguridad social, defensa, comunicaciones y ciencia y técnica; y suma responsabilidades concurrentes en numerosas otras áreas (educación, salud, justicia, vivienda). Las provincias, por su parte, tienen un rol fundamental en educación, salud, seguridad, vivienda y regulación de las actividades productivas que utilizan el suelo o subsuelo en forma eminentemente extractiva (como la minería o los hidrocarburos), teniendo concurrencia con la Nación en lo que compete a transporte, planes sociales, regulación de otras actividades productivas, justicia y telecomunicaciones. En comparación, los municipios cuentan con un nivel de responsabilidades y recursos prácticamente insignificante: les corresponden cuestiones relacionadas con programas sociales y transporte y sólo en lo que hace al ordenamiento territorial y los servicios públicos urbanos (como recolección de residuos sólidos) tienen un rol protagónico en la definición y ejecución de políticas públicas.

En este contexto es que las estrategias de descentralización de recursos y potestades pueden jugar un rol clave. Su éxito puede elevar la eficiencia de los procesos de recaudación tributaria y gasto, en particular en aquellos casos donde la base imponible o el objeto del gasto tienen una raíz territorial fuerte. Sin embargo, la principal meta de una estrategia de descentralización es la consolidación de la democracia participativa y representativa, en la medida en que muchas decisiones puedan tomarse en unidades más pequeñas y con mayor representatividad (o, mejor aún, participación directa) del conjunto de población al que afectarán. También debería generar mayores incentivos para la coordinación entre distintas jurisdicciones y la necesidad de mejores mecanismos de control para evitar desvíos en el funcionamiento del

sistema. La descentralización debe ser, en definitiva, una herramienta que eleve la equidad de oportunidades para el desarrollo socioeconómico de todas las localidades del país. Para eso, debe ser llevada a cabo a partir de una discusión profunda de las potestades que cada nivel estatal debe tener y con un diagnóstico claro de las capacidades existentes y necesarias para que el nuevo régimen de federalismo fiscal genere mejores resultados para la población.

Los procesos de descentralización de funciones y gastos (o de definición de responsabilidades entre niveles estatales) no han sido simultáneos, ni parejos, ni bien planificados o ejecutados a lo largo de la historia argentina. Esto ha generado desequilibrios importantes, incluso con momentos críticos donde las jurisdicciones subnacionales se veían prácticamente impedidas (por falta de recursos) de tomar las responsabilidades que les competían. Desde la fundación institucional del Estado argentino, nunca se ha dado una discusión originaria sobre los criterios de distribución de recursos en función de los gastos que debe realizar cada jurisdicción. Aunque en la reforma constitucional de 1994 se prohibió continuar transfiriendo competencias sin la respectiva reasignación de recursos, esto pareció “constituir una valla de contención al proceso anárquico de descentralización históricamente operado” (López Toussaint, 2015). Además, el mandato de esa misma Constitución de acordar y sancionar una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos nunca fue cumplido por la Nación ni las provincias del país.

Ahora bien, ¿qué ocurre con la descentralización de recursos y gastos hacia los municipios? Si bien la existencia de los municipios está garantizada desde la Constitución Nacional, cada provincia determina su grado de autonomía o autarquía y si (por ejemplo) existe o no un régimen de transferencia automática de recursos. El federalismo fiscal argentino se caracteriza por un nivel nacional que recauda y

luego distribuye una parte a las provincias<sup>1</sup>, y provincias que también recaudan por cuenta propia (una cuantía menor) y en algunos casos coparticipan recursos a los municipios. Tanto la recaudación propia de los municipios como lo que les llega a través de la coparticipación provincial determina que en general cuenten con pocas facultades y aún más escasos ingresos para ejecutarlas. Más aún, dado que la atribución de recaudar se concentró en las provincias y en la Nación, los municipios quedaron restringidos a unas pocas fuentes de ingresos propias y lo que pudieran recibir vía transferencias.

Hoy nos encontramos con municipios que en las distintas provincias reciben entre 0% y 26% de lo que aquellas perciben por coparticipación federal de impuestos; entre 0% y 50% de las regalías mineras y hasta 25% de las hidrocarbúferas; entre 0% y 50% de la recaudación provincial por Ingresos Brutos; hasta 50% de lo producido por Impuestos Inmobiliarios; hasta el 90% del Impuesto Automotor; y hasta el 46% de lo recaudado por Sellos. Es decir que los ingresos municipales varían enormemente a lo largo y ancho del país, en función de los regímenes puntuales que hayan institucionalizado en cada provincia.

Esto genera una primera serie de problemas, como que haya pocos incentivos para mejorar la eficiencia en la recaudación local debido a que la mayor parte de los recursos se deriva de lo que recaudan los niveles estatales superiores. Como ejemplo, basta señalar que la mayor parte de los municipios cuentan hoy con sistemas catastrales deficientes o insuficientes. Un catastro sistematizado y preciso es de suma utilidad para múltiples políticas públicas, en particular en lo referido a ordenamiento territorial y, consecuentemente, a las políticas de vivienda o desarrollo de infraestructura. En cuanto a las finanzas públicas, implica un mejor conocimiento de la base imponible para

1 En este análisis debe separarse el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un municipio con características (aún incompletas y en formación) de provincia.

tributos inmobiliarios e incluso sobre actividades productivas, elevando la eficiencia en la recaudación; a la vez, permite elaborar estrategias para desarrollar nuevas actividades económicas en el territorio.

A nivel municipal, el desarrollo local también debe incluir una transparencia en sus finanzas que permita una mejor rendición de cuentas a la ciudadanía. En la medida en que se descentralicen (y aumenten en cuantía) recursos y gastos, será más importante que las ciudades cuenten con sistemas de contabilidad y control precisos y abiertos al público, con presupuestos participativos e instancias de debate ciudadano sobre las prioridades de política. Esa transparencia implica también una mayor eficiencia recaudatoria: las autoridades locales, por su cercanía con las personas gravadas por los tributos, deben tener la capacidad de evitar evasiones y elusiones fiscales.

Estos procesos de descentralización, de incremento de la participación democrática y de jerarquización de las capacidades de decisión a nivel municipal se encuentran muy alejados de la realidad argentina. En general, los municipios del país cuentan con capacidades limitadas para planificar, ejecutar y controlar las políticas públicas que se desarrollan en sus territorios: en muchos casos se focalizan en negociar con su provincia y con la Nación la implementación de las políticas que esos niveles estatales ofrecen. Se conforma así un círculo vicioso: la falta de capacidades y responsabilidades locales fuerza a los municipios a recurrir constantemente a lógicas de captación de políticas planificadas y gestionadas en otros niveles de Estado, con poca adaptación a cada contexto y circunstancia local. Esto reduce los incentivos a mejorar el funcionamiento de las políticas públicas locales y, por lo tanto, las capacidades de cada municipio para optimizar su propia recaudación y gasto.

Los municipios argentinos enfrentan situaciones muy diferentes entre sí en lo relativo a su capacidad actual y potencial de recaudación

para financiar sus políticas de desarrollo. Esto genera la necesidad de diagnósticos específicos para cada Gobierno local, con asesoramiento experto (no sólo para tener una mirada racional y externa de las políticas a ejecutar sino también para que la planificación del desarrollo incorpore las mejores prácticas disponibles a nivel internacional) y programas de capacitación para el personal estable del municipio (con el fin de generar las capacidades internas para diseñar, ejecutar y controlar las políticas que se implementen para el desarrollo local). A partir de que la recaudación local se torne más eficiente y aumente, y se pueda concretar una ejecución exitosa de políticas desde el municipio, se podrá comenzar a revertir el círculo vicioso actual. La ampliación de capacidades a nivel local será, luego, una razón más para exigir una mayor descentralización de recursos y gastos, generando una retroalimentación que nuevamente impulse la eficiencia y la participación democrática a lo largo y ancho de todo el país.

### **Fuentes y bibliografía:**

- Cetrángolo, O. (2007), “Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización”. Serie Políticas Sociales 131, CEPAL, Santiago de Chile.
- López Toussaint, G. (2015), “Tasas municipales. Un necesario sinceramiento del instrumento fiscal. Insuficiencia de su capacidad de financiamiento para los fiscos municipales”. XLV Jornadas Tributarias del Colegio de Graduados en Ciencias Económicas, Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina.
- López Toussaint, G. (2016), “La crisis del federalismo fiscal argentino y los problemas de atribución de potestades tributarias entre los tres niveles de gobierno”. 21° Congreso de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas. San Miguel de Tucumán, Tucumán, Argentina.

Müller, A. (2010). “Federalismo fiscal en Argentina: Instituciones, funciones y desempeño”. Documento de Trabajo 21. Noviembre 2010, pág. 47. CESPA, Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.



**MARTÍN KALOS**

Es director de EPyCA Consultores, doctorando en Economía y profesor universitario. Es especialista en coyuntura económica, análisis sectorial y finanzas públicas, y colaborador estable en medios gráficos y audiovisuales.

Twitter @martinkalos.



GONZALO QUILODRÁN /

## **LA NECESIDAD DE COORDINAR PLANIFICACIÓN URBANA CON POLÍTICAS DE ARRAIGO Y DESARROLLO LOCAL**

América Latina tiene algunas características que la diferencian de otras regiones del Planeta: es la región más urbanizada y también la más desigual. No es la más pobre pero sí es donde se encuentran más profundizadas las diferencias entre los que tienen más y los que tienen menos.

Más del 80% de la población de América Latina vive en ciudades<sup>11</sup>, una tendencia de urbanización que parece no detenerse y que es una constante en todos los países de la región. El año 1963 fue bisagra y América Latina dejó de ser una región con población predominantemente rural y campesina para empezar a ser urbana y citadina. De este modo, los habitantes de las ciudades crecieron de forma acelerada: si en 1950 el 41% de la población vivía en ciudades, para 2010 la cifra llegó al doble (82%).

Luego de la Segunda Guerra, la migración poblacional del campo a

11 Informe anual del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU – HABITAT). 2012

la ciudad generó una presión demográfica sin precedentes que condujo a la aparición de los llamados asentamientos humanos precarios que desbordaron la mancha urbana consolidada para formar las favelas en Brasil, villas miseria en Argentina, barrios de rancho en Venezuela, colonias populares en México y pueblos jóvenes en Perú. Adicionalmente produjo el nacimiento de un nuevo sujeto urbano cuyas demandas superaron la capacidad de respuesta de la institucionalidad pública<sup>2</sup>.

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) calcula que para 2050 la tasa de urbanización en la región será de cerca del 89% de la población. Sin embargo, como sostiene Marcelo Corti en su libro *La ciudad posible*, “este dato no es un indicador de desarrollo sino más bien de las contradicciones propias de la región. Gran parte de lo que llamamos «ciudad» es en realidad un aglomerado sin calidad, carente de los servicios y atributos que definen lo urbano”.<sup>3</sup>

Las ciudades en los países en desarrollo crecen de forma muy rápida en dos aspectos simultáneos: en el tamaño de su población a causa del crecimiento natural, la inmigración rural y el aumento en la esperanza de vida; y en el tamaño de su extensión geográfica, ya que se expande a medida que la población demanda más espacios para vivienda y que las industrias (sobre todo que consumen una mayor cantidad de suelo) se desplazan del centro hacia la periferia urbana.<sup>4</sup>

2 Carrión Fernando “La ciudad ilegal en América Latina: De los asentamientos humanos a la economía urbana”. El País, 29 de Junio de 2017

3 Corti, Marcelo “La ciudad posible: guía para la actuación urbana”. Ed Café de las ciudades. 2015

4 Bueno Cevada, Luis Enrique “La Planificación urbana en los Países en vías de desarrollo”. Blog La Riqueza de las Regiones de la Asociación Española de Ciencia Regional. 2017

Este rápido crecimiento de las ciudades en los países de América Latina y el Caribe conlleva una serie de problemáticas más intensas: la contaminación de suelo, agua y aire; el desplazamiento de sectores sociales más pobres o campesinos por la demanda de espacio para vivienda de la clase media o de industrias y centros comerciales; la privatización de espacios públicos; el incremento de la pobreza urbana y de la violencia; el aumento del uso de transporte privado y la incapacidad del transporte público para atender a la demanda; calles y avenidas con poco o nulo mantenimiento y falta de infraestructura para que la industria se desarrolle, entre otros. Pero, además, los gobiernos locales se enfrentan a la escasez de ingresos propios y a la fuerte dependencia de recursos nacionales, que la gran mayoría de las veces se distribuyen discrecionalmente.

Sin embargo, hay un dato proporcionado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID. 2015) referido a que el crecimiento de las megaciudades de la región está en declive, tanto a nivel económico como poblacional: siguen creciendo pero a menor ritmo que las ciudades emergentes o intermedias y tienen un PBI per cápita cercano a 1.5 veces el del promedio de la región, pero hacia 2025 esta brecha se irá cerrando respecto de las emergentes.

A la vez, las megaciudades comienzan a presentar “des-economías” de escala causadas por el tráfico, la inseguridad y la contaminación ambiental que están reduciendo su ventaja comparativa, al tiempo que se tornan cada vez más ineficientes debido a que si bien han “incorporado” a las ciudades vecinas pequeñas, no lo han hecho a nivel jurisdiccional político ni de planificación.

Otra variable que se repite a nivel regional es la migración interna. En busca de una mejor calidad de vida, oferta de servicios y oportunidades laborales, los ciudadanos del interior profundo -principalmente de zonas rurales- migran hacia las ciudades más pobladas, capitales

de provincia y nacionales con una “maleta llena de ilusiones” que la gran mayoría de las veces no logran cumplirse.

¿Qué ocurre, entonces, con estos migrantes? En su mayoría pasan a engrosar los cordones periféricos de las principales ciudades. El crecimiento demográfico desmedido, el mal uso del suelo y el no respetar las planificaciones urbanas (en caso de existir) generan ciudades que no pueden dar respuestas reales a las demandas de los “nuevos vecinos” en cuanto a provisión de servicios, viviendas, movilidad y espacios públicos, entre otros temas.

De este modo, la consabida búsqueda de oportunidades y una mejor calidad de vida se vuelven una quimera y se empieza a convivir con problemáticas vinculadas a la marginalidad como la inseguridad y sus múltiples consecuencias.

## **La responsabilidad y la oportunidad de gobiernos locales ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030**

En la publicación *Objetivos de Desarrollo sostenible: Lo que los gobiernos locales deben saber*, de autoría de CGLU Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, se deja explícito que:

“Los ODS son motivo de celebración para los gobiernos locales y regionales de todo el mundo. Incluso antes de que se confirmaran los 17 objetivos finales, la naturaleza inclusiva del proceso Post-2015 ya representaba una gran victoria para todos los grupos de interés”.

La inclusión del Objetivo 11 para “Hacer que las ciudades y los asentamientos urbanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” es, en gran parte, el fruto de una campaña de los gobiernos locales, sus asociaciones y la comunidad urbana. El ODS 11 representa un

gran paso hacia el reconocimiento del poder transformador de la urbanización para el desarrollo y del papel de los líderes de las ciudades a la hora de impulsar el cambio global desde la base.

Sin embargo, el rol de las administraciones locales en la consecución de La Agenda va más allá del Objetivo 11. Todos los ODS tienen metas directa o indirectamente relacionadas con el trabajo diario de los gobiernos locales y regionales. Éstos no deberían considerarse como meros implementadores de La Agenda.

**Existe la necesidad urgente de que las agendas globales se adapten a las necesidades del ciudadano y esto solo se puede lograr involucrando a las ciudades con un papel activo en la mesa de toma de decisión global.**

Como suele decir Antoni Gutiérrez-Rubí, se hace cada vez más evidente que las ciudades reproducen las problemáticas globales. Los desafíos que genera la migración, el medioambiente, el derecho a la vivienda o la pobreza son más abarcables para las administraciones locales, que son capaces de desarrollar políticas públicas cuyo efecto es mucho más palpable y más inmediato, especialmente cuando las pueden implementar en red compartiendo entre ellas las posibles soluciones.

¿Por qué reinventar los modelos de gobernanza? Porque se necesitan nuevas construcciones para pensar lo local para después construir lo global junto con la ciudadanía, recuperando los valores democráticos, humanos y sociales que nos unen.

El objetivo principal del compromiso 2030 es “*no dejar a nadie atrás*” y solamente se puede construir desde lo local. Esto se conseguirá con la colaboración, la total participación de las comunidades y sobre la base del desarrollo del Derecho a la Ciudad.

Las soluciones y reacciones que se dan a los grandes retos no son las mismas desde una perspectiva anónima y lejana que desde la cercanía de la vecindad. La perspectiva y el compromiso de una realidad

comunal no se vive de igual manera a miles de kilómetros en un cómodo despacho de un funcionario nacional que en la cercanía de la comunidad local; por ello son los gobiernos locales, ya sean rurales, intermedios o metropolitanos, los que deben encabezar las transformaciones que gobiernos nacionales no pueden realizar.

Algunos estudios como el *Cities Alliance Discussion Paper* de noviembre de 2015, indican que hasta el 65% de los indicadores de los ODS serán realizables a nivel local y necesitarán, por tanto, de liderazgo y acción local.<sup>5</sup>

*Los gobiernos locales son responsables políticos, catalizadores del cambio y representan el nivel de gobierno mejor situado para vincular los objetivos globales con las comunidades locales.*

### **UN SISTEMA VIRTUOSO DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS DE ARRAIGO, DESARROLLO LOCAL Y PLANIFICACIÓN SOSTENIBLE DE CIUDADES. TIEMPO Y ASERTIVIDAD**

A partir de reconocer la capacidad de ciudades y gobiernos locales para transformar la realidad de los ciudadanos de una manera palpable es que pensamos en la necesidad de una estrategia que incluya “ambas caras de la misma moneda”. Se necesita una batería de políticas de arraigo focalizadas en el desarrollo de municipios más pequeños, periféricos y rurales donde la escala demográfica, la falta de servicios, comodidades y de infraestructura pareciera hacerlos inviables pero que sin embargo es donde verdaderamente se genera buena parte de la riqueza de las naciones.

Contar con un efectivo sistema de políticas de arraigo permitiría conseguir el tiempo necesario para implementar programas de

5 <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Opportunities%20for%20the%20New%20Urban%20Agenda.pdf>

planificación urbana en las ciudades intermedias, grandes y también corregir asimetrías en las megalópolis regionales.

La desigualdad que exhibe América Latina como región se puede observar replicada en los países que la componen, con zonas extremadamente ricas y vecinos extremadamente pobres; con ciudades con PBI similar a la media europea pero con zonas desintegradas socialmente con problemas de acceso a la vivienda, a un trabajo digno y a una alimentación saludable.

En este sentido, la planificación urbana tiene que ser abordada desde la complejidad de los problemas que presentan las ciudades en los países en desarrollo y en coordinación con gobiernos locales próximos y gobiernos locales rurales no tan próximos. En tal sentido, hay algunos puntos a tener en cuenta a la hora de la planificación urbana:

1. Atender a las diferentes demandas de los habitantes: suelo, construcción de viviendas, transporte y vías de comunicación.
2. Establecer las condiciones para que las industrias aprovechen las economías de escala que ofrece la aglomeración urbana, por ejemplo, la eficiencia en el traslado de personal, los proyectos de infraestructura y la dotación de servicios públicos.
3. Asegurar el desarrollo social de sus habitantes y vecinos, garantizando el acceso a los servicios de salud, educación, agua, cloacas y electricidad, respetando los espacios públicos, la protección de la propiedad de las personas y su seguridad.
4. Fortalecer el cuidado del medio ambiente a través de una eficiente separación y recolección de desechos, sancionando a empresas contaminadoras e impulsando e incentivando el transporte no contaminante.
5. Planificar en términos metropolitanos e involucrar a otros territorios ya que la fuerte expansión urbana sobrepasa las fronteras político administrativas.

6. Asegurar un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, capaz de ofrecer empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos. Que las ciudades, en coordinación con gobiernos locales rurales, pueden aprovechar la economía de escala de la aglomeración de unos y los recursos naturales y la potencialidad productiva de otros.
7. Pensar “*desde abajo*”, teniendo en cuenta cuáles son los recursos disponibles para promover actividades socio productivas que puedan interrelacionarse con las ciudades”<sup>6</sup>, tal como suele plantear Daniel Arroyo: “el desarrollo local como estrategia para la inclusión debe entenderse como la capacidad de llevar adelante un proyecto que considera y toma en cuenta las potencialidades territoriales, sociales, naturales, técnicas, económicas, institucionales y culturales de manera sustentable”.
8. Coordinar acciones con gobiernos locales próximos y gobiernos locales rurales no tan próximos para, entre todos, tomar en cuenta el factor poblacional para prever la demanda futura de servicios, suelo y transporte. En este aspecto es que entendemos que se trata de una planificación de mediano y largo plazo, coordinada y consensuada entre ciudades metropolitanas y gobiernos locales rurales.

La lucha contra las asimetrías requiere tiempo, planificación y coordinación de políticas orientadas a pequeños gobiernos locales rurales, ciudades intermedias y grandes ciudades. Porque hay algo que está claro y es que no se está logrando combatir eficazmente las desigualdades: algunas de las ciudades latinoamericanas tienen los mayores índices de desigualdad del Planeta y esto se debe a que la masiva urbanización actual no responde a una genuina oferta de mejores condiciones de vida, como a lo mejor alguna vez ocurrió.

6 Arroyo Daniel. “Las Ciudades que queremos. El valor de planificar para vivir mejor”. 2018



---

### **GONZALO QUILODRÁN**

Es Licenciado en Ciencia Política, Diplomado en Políticas Públicas para el Desarrollo Local y Regional; en la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) con sede en España se especializó en “Gobierno y Desarrollo Local” y en “Promoción económica, desarrollo territorial y ODS”; actualmente es tesista de la Maestría en Dirección y Gestión Pública Local que dictan conjuntamente la UIM y la Universidad Menéndez Pelayo de Granada (España).

Es docente universitario y de los diplomados organizados por ACEP – KAS, además de brindar charlas y conferencias referidas principalmente a la planificación y gestión de Ciudades Sostenibles y Gobiernos locales.

Actualmente es Director de la filial Salta de ACEP y también dirige las actividades de CIUDAD (Centro de Innovación Urbana para el Diseño de una Agenda del Desarrollo), consultor de varios gobiernos locales de Argentina y emprendedor.



DANIEL ARROYO /

# **DESARROLLO LOCAL Y ECONOMÍA SOCIAL EN ARGENTINA: REPENSAR LAS POLÍTICAS PARA PROMOVER LA INCLUSIÓN**

## **Acerca del concepto de desarrollo local**

Me gustaría comenzar este artículo planteando algunas reflexiones acerca del concepto de desarrollo local y cómo ha sido su vinculación con la economía social para luego, desde allí, repensar algunos desafíos y propuestas para nuestro país.

Existen diversas perspectivas al momento de definir qué entendemos por desarrollo local. En nuestro país, este concepto comienza a hacerse fuerte en los años ochenta, en el marco de la teoría y del concepto de **descentralización**. Desde esta perspectiva aparece muy fuerte la idea de transferir “hacia abajo” gran parte de las decisiones que se tomaban en el Estado nacional.

Luego, en los primeros años de la década del ‘90 predominó una visión del desarrollo local asociada al crecimiento económico, cuyo planteo básico consistía en hacer crecer la economía. Ese proyecto insistía en la necesidad del crecimiento de la economía para luego encarar las mejoras de las instancias locales a través de los instrumentos de intervención y de la distribución de los ingresos. Esta noción de

desarrollo predominó no sólo en América Latina sino a nivel mundial y es la concepción preponderante en las ciencias sociales.<sup>1</sup>

Si bien en esta primera etapa hubo ciudades que trataron de llevar estos conceptos a nivel local, muchas veces quedaron reducidos a la implementación de algunas iniciativas económicas (principalmente vinculadas a industrias extractivas con financiamiento externo) sin haber implantado modelos claros de inclusión social o generación de empleo genuino. Cabe destacar que esto no es desarrollo local sino crecimiento económico porque para que haya desarrollo local tienen que mejorar las condiciones de vida del lugar y el excedente, en vez de transformarlo hacia afuera, debe ser volcado hacia adentro<sup>2</sup>.

Se impuso, entonces, un paradigma que sostenía que, tras una primera etapa en la que se hacía hincapié en el desarrollo económico y en las inversiones, se pasaría a una segunda instancia en la que se produciría el “*derrame*” de la riqueza generada y que tendría como consecuencia una mejora en las condiciones sociales a través del aumento del empleo y de los ingresos de la población. De más está decir que esta etapa fue escasa, no tuvo alcance real y las políticas sociales fueron poco relevantes.

Desde mi punto de vista, **la idea de desarrollo local supone pensarlo “desde abajo”** y no como un proceso que va desde lo general a lo particular, pues requiere como primer paso identificar los recursos con que cuenta una región para promoverlos y potenciarlos.

1 ARROYO, Daniel, *Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales*. FLACSO, Buenos Aires, Mimeo, 2003.

2 ARROYO, Daniel, Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina, en Jefatura de Gabinete de Ministros. Desarrollo Local. JGM. Buenos Aires, 2003.

Pensar el desarrollo desde las localidades, desde el territorio y no desde el Estado nacional es el primer concepto, y a la vez, el primer problema que se presenta en la Argentina, donde la tradición ha sido que el Estado nacional definía hacia dónde íbamos, qué criterios había que tener y qué políticas había que aplicar mientras que los territorios eran simples receptores.

### **Desarrollo local como estrategia para la inclusión y el desarrollo integral**

Además de pensar en el territorio, el desarrollo local supone otras cuestiones. La más importante es entender el concepto de desarrollo como crecimiento económico con impacto social, es decir una actividad que además de motorizar la economía eleva la calidad de vida mediante una distribución más equitativa del excedente que genere mejoras en los ingresos de la población.

Desde esta perspectiva, el **desarrollo local como estrategia para la inclusión** debe entenderse como la capacidad de llevar adelante un proyecto que considera y toma en cuenta las potencialidades territoriales, sociales, naturales, técnicas, económicas, institucionales y culturales de manera sustentable. Esto significa pensar “*desde abajo*”, teniendo en cuenta cuáles son los recursos disponibles para, de ese modo y en función de los actores y potencialidades existentes, promover actividades socio productivas.

En esa dirección, articular la dinámica local con la implementación de un nuevo estilo de intervención social es fundamental para el desarrollo integral. El objetivo es concebir una convergencia entre el desarrollo local y las políticas sociales a partir de una dinámica territorial propia que actúe en forma coordinada desde el terreno geográfico y delimitado por una lógica que les resulta inherente.

Esto implica, también, transformar la estructura territorial a favor de actividades que generen valor agregado y procesos económicos que articulen regiones para formar cadenas y corredores productivos en las localidades, y así desarrollar una noción de políticas sociales inclusivas. Se trata de pensar políticas públicas según lo local, lo regional o lo provincial que tengan un verdadero impacto sobre las personas, las familias y las comunidades.

En este escenario también es necesario articular con el sector privado porque no debe pensarse que la economía formal e informal constituyen circuitos separados. Para planificar un desarrollo local sustentable es clave trabajar con los dos modelos económicos mediante la generación de cadenas de valor en el marco de la economía formal para desarrollar circuitos, intercambios y articulación con la informal.<sup>3</sup>

### **Algunos desafíos que tenemos pendientes para repensar el desarrollo local**

El primero tiene que ver con definir con claridad qué sectores participan y quiénes son los actores de cada localidad y, en función de eso, pensar líneas muy rápidas de trabajo, planificar alternativas de intervención dinámica y generar redes. Saber con qué contamos, con quiénes y para dónde queremos ir es fundamental en esta etapa. Hoy hay que definir qué actores centrales tienen que estar y rápidamente poner en marcha programas con consenso, con pocas líneas y de tipo integral.

Aquí tenemos que encarar dos tipos de intervención. Por un lado, una planificación para los próximos años, que tiene que ver con abordar

3 Cravacuore, Daniel (comp.), “Reflexiones acerca de la innovación”, en *Innovación en la gestión municipal*, Universidad Nacional de Quilmes y Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires, 2002.

aquellos temas prioritarios aquí y ahora, como por ejemplo las cadenas locales de empleo, la inclusión de los jóvenes y la lucha contra las adicciones, entre otros.

Estamos en un momento de la gestión donde cada vez es más importante el rol de las administraciones municipales: las demandas de los vecinos llegan de forma directa al intendente y, para resolverlas bien y rápido, es preciso potencial el rol que tienen los organismos locales.

Un segundo tipo de intervención se relaciona con encarar un proyecto más a largo plazo, definiendo una mirada integral acerca de cómo cada localidad se inserta en la región y cómo está a nivel nacional, privilegiando perfiles productivos, económicos, educativos, sociales y culturales. Esto tiene que ver con repensar el perfil de desarrollo de lo local tal como fue concebido en la Argentina, que en un primer momento se vinculaba básicamente con la idea desarrollo de servicios, como el turismo. Este tipo de actividades son positivas si se articulan con muchas otras, mientras que solas tienen fuertes dificultades; por ejemplo, pueden crecer económicamente pero les cuesta absorber mano de obra. No quiere decir que los servicios no sean un punto clave sino que también habría que pensar qué actividades productivas pueden generar valor agregado y crear puestos de trabajo de calidad.

Y el tercer punto tiene que ver con evaluar las condiciones de contexto. Hay localidades que planificaron, tuvieron consenso, promovieron el desarrollo y hoy están en crisis. ¿Qué significa esto? Que en algunos casos el contexto es más fuerte que las condiciones locales. Por eso, planificar teniendo en cuenta el contexto, con las eventualidades que eso implica, es otro de los desafíos de hoy.

Si no generamos condiciones y programas de trabajo para el desarrollo local, no tenemos ninguna chance para desarrollar nuestra localidad. Si lo hacemos es cierto que tendremos fuertes dificultades que

tienen que ver con el contexto (que no manejamos) pero si no lo hacemos, si no generamos modelos de desarrollo ni empleo ni actividades en el eje productivo, no tenemos ninguna chance.

## **La economía social como motor para el desarrollo social**

Ahora bien, en este contexto de promoción y fortalecimiento del desarrollo local, profundizar políticas vinculadas a la economía social puede movilizar nuevamente la rueda de estas economías para generar empleo, mejorar ingresos y dinamizar las economías locales.

Las políticas sociales deben, en primer lugar, generar las condiciones para **avanzar hacia un piso mínimo con el que puede contar cualquier ciudadano** de nuestro país. Esa es la función prioritaria de las políticas sociales pero también es **necesario pensar que deben ser una herramienta para promover la plena integración a través de la generación de empleo genuino. Entre ellas, el microcrédito y el desarrollo de la economía social** han sido experiencias que han dado grandes resultados en los países donde se han implementado políticas de este tipo.

En este sentido, es vital que la conformación de estrategias de microcrédito sea prioritaria en la agenda del Estado y en las acciones de las organizaciones de la sociedad civil, de las cooperativas y del sector privado en general. La economía social es un subsistema socioeconómico, cultural, de producción y distribución de bienes y servicios que, desde el Estado junto con las organizaciones de la sociedad y el sector privado, mejora los ingresos de las familias. Al mismo tiempo que define un espacio “*nuevo*” en términos de perfiles laborales, de acción colectiva y de actores, debe incorporar la idea de un escenario que modifique la exclusión social y una forma determinada de financiamiento para alcanzar esos fines.

En este sentido, la economía social debería seguir los siguientes objetivos fundamentales:

- Abordar la pobreza y la indigencia.
- Promover la justicia social, a favor de un desarrollo integral y una ciudadanía plena.
- Involucrarse dentro de un proyecto de país inclusivo, a través de la realización del desarrollo productivo.
- Brindar condiciones y generar mecanismos y herramientas para lograr volumen de los emprendimientos y la creación de empleo formal.

Es claro que el sistema financiero no tuvo en los últimos años la capacidad ni la vocación para llegar a miles de ciudadanos, que pueden tener pocos recursos económicos pero que son uno de los sostenes en términos del trabajo y la producción. La economía social debe derribar los muros que separan las políticas sociales de las políticas económicas y construir puentes que aseguren un desarrollo sostenible e inclusivo.

La pobreza en la Argentina es un problema de mayorías y está directamente vinculado a la falta de ingresos. En los últimos años, además, se viene estableciendo una compleja relación entre pobreza y endeudamiento, especialmente en los grandes centros urbanos, ya que su población toma créditos a tasas muy altas debido a las fuertes dificultades que tienen para acceder al préstamo bancario.

Muchas veces la única opción para los sectores pobres es tomar un “*crédito fácil*” o “*crédito ya*”, que exige como único requisito presentar la fotocopia del documento. Se trata, sin embargo, de préstamos que, en muchos casos, encubren tasas que superan el 100%, 150% o más anualmente. Y cuando el deudor no puede pagar, se le ofrece hacerlo con intereses aún más elevados.

Una investigación que realizamos en 2015 junto a la Fundación Konrad Adenauer<sup>4</sup> y que tuvo como objetivo relevar el perfil de emprendedores argentinos, nos permitió también indagar sobre la cuestión de los créditos tomados por las familias que realizan algún emprendimiento vinculado a la economía social. Dentro del grupo con el cual se trabajó,<sup>5</sup> un 27% contestó que en los últimos meses había tomado créditos en distintas entidades financieras, cuyo **promedio de cuota mensual era de \$1.000 (El 22,3% dijo que pagó aproximadamente \$1.500 todos los meses y un 28% mencionó tener una cuota mayor a \$2500)**. En estos últimos años, eso se incrementó.

Retomando el análisis, este tipo de economía debe funcionar con financiamiento a tasas bajas y no con financiamiento para vivir pagando lo que se pidió como crédito. En el país hay más de cinco millones de personas que se encuentran en esa situación. Se trata de cuentapropistas y pequeños emprendedores que trabajan en condiciones precarias, con tecnología atrasada, una mala interacción con el mercado y que no pueden acceder a créditos dentro del sistema bancario porque no cuentan con garantías suficientes.

Vale resaltar que las entidades públicas en los últimos tiempos han puesto en marcha programas destinados a capitalizar a los sectores pobres. El aporte estatal permite bajar las tasas a porcentajes razonables y absorber los altos costos de la operatoria del microcrédito, que requiere de oficiales de cuenta que no sólo cobren las cuotas en el territorio, sino que también acompañen y asesoren a los emprendedores.

Los programas se destacan por su bajo nivel de morosidad: llegan a menos del 3% sobre el capital vencido. Esta cifra encuentra al menos dos explicaciones posibles. Por un lado, que los sectores pobres asumen

4 Arroyo, Daniel. “*El desarrollo local, la economía social y una segunda generación de políticas sociales*”. Fundación Konrad Adenauer – Red Prioridades Argentinas. 2015.

5 Participaron de dicha investigación 237 personas.

la palabra empeñada. Por otro, que al ser su única fuente de financiamiento, pagan en tiempo y forma para volver a tomar otro préstamo. El hecho de que sea un banco –público o privado– el que les brinde el crédito genera un incentivo intangible, aunque muy relevante: las personas sienten que hay una organización financiera que confía en ellos.

**En la actualidad, generar condiciones de articulación entre el microcrédito, el desarrollo local y la economía social implica un concepto abarcador de la compleja y vasta realidad social,** teniendo en cuenta las diferentes experiencias asociativas. Esta masificación y el debate acerca de cuál es el rol del sector bancario resulta fundamental para reducir los niveles de vulnerabilidad social.

Sucede que el problema del desempleo no sólo se soluciona con microcréditos, sino también con mecanismos de acompañamiento, capacitación laboral y brindando mayores oportunidades de comercialización.

La economía social involucra una variedad de acciones colectivas, como las cooperativas y mutuales, la agricultura familiar, las experiencias basadas en particularidades étnicas y culturales de grupos de población, los diferentes emprendimientos productivos familiares, las empresas recuperadas por los trabajadores, las ferias sociales, los diferentes clubes de trueque, etc. Muchas de estas prácticas utilizan el microcrédito como forma para comenzar y/o consolidar la producción y la comercialización de los emprendimientos.

De esta manera, la economía social se configura como un ámbito donde los conocimientos o saberes individuales y sociales, las construcciones asociativas y otros recursos intangibles como la identidad, los valores y la confianza, se constituyen como “*reservas ocultas*” y externalidades positivas de difícil identificación. (Coraggio, 1998).

El fortalecimiento de la economía social de cada localidad es la condición indispensable (y excluyente) para todo proceso de desarrollo

local que se quiera emprender, donde el microcrédito es un instrumento de suma importancia.

## **Bases para un plan federal de desarrollo local y economía social**

La unión entre desarrollo local y economía social nos va a permitir construir entornos innovadores a partir de sus propios recursos y circunstancias específicas. Desde mi punto de vista, una dinámica de desarrollo productivo en el nivel local y que potencie la economía social debería tener en cuenta al menos algunos de los siguientes ejes:

- **Fondo federal para el desarrollo local:** aquí pienso que tenemos que constituir un fondo específico vinculado a un porcentaje progresivo del presupuesto nacional, que tenga como finalidad el financiamiento y la promoción del desarrollo local y la economía social, con cuyos programas se busque la articulación entre la creación del trabajo, la productividad y los beneficios para las comunidades locales. Pienso principalmente en un fondo que tenga las siguientes prioridades:

- **Parques de emprendedores del desarrollo local y economía social:** debemos ir a un modelo similar a los parques industriales creando nuevos parques de emprendedores, junto al fondo que garantice la implementación y desarrollo de estrategias de articulación para el acompañamiento de la planificación estratégica local. Lo importante de esta nueva forma de intervención tiene que ver con que la planificación es hecha por los propios actores, en el propio territorio y no implantadas desde la esfera nacional.

- **Masificación del microcrédito:** en la Argentina del siglo XXI debemos promover una cultura del emprendimiento, fortaleciendo e incentivando a los emprendedores sociales. Como mencioné anteriormente, nuestro país tiene 40% de informalidad laboral y una gran red

de cuentapropistas (gasistas, plomeros, carpinteros, etc.) que no son sujetos de crédito bancario y acceden al crédito a tasas usurarias al 100, 120, 150% anual contra fotocopia de DNI. Es la población que hoy está sobreendeudada y para la cual hay que masificar el acceso al crédito con subsidios de la tasa de interés, para que accedan a insumos, máquinas y herramientas, para mejorar su producción y también promover nuevos mecanismos para su acceso al empleo formal.

Junto a otras políticas de tipo social, debemos avanzar hacia un sistema que genere escala en economía social, que contenga a aquellos emprendedores que actualmente no acceden al crédito bancario por falta de garantías. La masificación de los sistemas de microcréditos no sólo favorecería la vocación emprendedora y el desarrollo de innovaciones productivas, sino que también pone en funcionamiento un circuito que vincula el desarrollo local de las economías regionales. El desafío es llegar con tasas de interés subsidiadas para personas que tengan buenos proyectos e ideas. Un sistema masivo de financiamiento que facilite microcréditos para la producción, la capacitación y el reequipamiento de todas las instituciones técnicas que necesitan hacerlo con tecnologías del siglo XXI y no con tecnología obsoleta del siglo XIX.

Numerosos han sido los avances desde cuando me tocó ser uno de los promotores del Programa Manos a la Obra. Incluso contamos en nuestro país con una Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI), una Ley de Promoción del Microcrédito (N° 26.117) y la Ley de Marca Colectiva (N° 26.355). En este sentido, los instrumentos están; debemos profundizar y masificar el acceso al crédito para que la economía social logre la escala suficiente y llegue a los sectores que hoy obtienen financiamiento con intereses usurarios.

**Plan Federal Emprendedor Joven:** abordar con políticas públicas la situación actual de los jóvenes debe ser nuestro horizonte. Avanzar en

este sentido implica desarrollar un esquema que facilite el acceso al crédito para los jóvenes emprendedores.

**Crear foros locales para el desarrollo, la educación y el trabajo:** debemos repensar el desarrollo a través de mesas locales que generen espacios de diálogo y consenso para diseñar y promover nuevas políticas públicas participativas que tengan como objetivo lograr un desarrollo integral, solidario y sustentable.

En nosotros está la oportunidad de hacer realidad el sueño de muchos emprendedores y, sobre todo, de impulsar nuevas políticas de Estado que permitan mejorar y promover este sector económico donde la prioridad es un desarrollo local e integral.



---

**DANIEL ARROYO /**

Es licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) con posgrado en Control de Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Actualmente es diputado nacional y fue director del Banco de la Provincia de Buenos Aires, ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires y viceministro de Desarrollo Social de la Nación.

Fue docente de la Universidad Nacional de Moreno, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), de la Universidad Nacional de La Plata y de la Universidad de Buenos Aires (UBA), entre otras. Académica y profesionalmente, se especializó en el desarrollo, la investigación e implementación de políticas públicas tendientes a promover el desarrollo social integral y a erradicar la pobreza de la Argentina.

Es autor de los libros *Las Cuatro argentinas* y *La Grieta Social* y *Las Cuatro argentinas, Políticas Sociales: Ideas de un debate necesario*.

NAHUEL ODDONE /

## **PARADIPLOMACIA LOCAL Y GOBERNANZA AMBIENTAL GLOBAL: ¿DOS TÉRMINOS QUE PUEDEN DIALOGAR?**

*“Si nos paramos a pensar las pequeñas cosas,  
llegamos a entender las grandes”.*

(José Saramago, *Época*, Madrid, 21 de enero de 2001).

Si la relación entre cooperación internacional y medio ambiente es difícil de entender, resulta aún más complicado trasladar la resolución de los problemas ambientales a escala local. Sin embargo, algunas reflexiones que provienen de conceptos vinculados con los estudios ambientales y territoriales pueden ayudar a “aterrizar” algunas acciones concretas para la paradiplomacia ambiental. “Territorializar” los estudios ambientales implica darles una dimensión subnacional y local, es decir, de paradiplomacia.

El equilibrio climático constituye un *continuum* ecológico que supera los espacios sometidos a una soberanía territorial exclusiva. Los impactos de los problemas ambientales tienen efectos a nivel global, regional, nacional y local. La creciente participación de los gobiernos locales en la gobernanza ambiental global responde a la combinación de factores externos (interdependencia, incremento en la frecuencia e intensidad de eventos extremos vinculados al cambio climático, acuerdos multilaterales ambientales, Agenda 21 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otros) e internos (procesos

de democratización, descentralización, desconcentración y reformas estructurales, entre otros).

En este contexto, la paradiplomacia aparece como una herramienta clave para que los gobiernos locales fortalezcan sus capacidades de protección ambiental, sus estrategias de adaptación y mitigación al cambio climático, sean más efectivos en la promoción de la sustentabilidad a nivel local y contribuyan a la provisión de bienes públicos y servicios ambientales.

La paradiplomacia alude a la acción exterior planificada de los gobiernos no centrales mediante el establecimiento de contactos internacionales temporales o permanentes con sus homólogos u otras instituciones públicas o privadas de extranjeras. Diferentes opiniones y voces críticas se han escuchado acerca de este término. Por ello, siguiendo a Ivo Duchacek, es conveniente regresar a la interpretación originaria de paradiplomacia como las “entradas directas e indirectas de los gobiernos no-centrales al campo de las relaciones internacionales”, poniendo énfasis en la palabra “para-“ ya que entendía que esta capacidad de los gobiernos locales era “paralela”, es decir “subsidiaria o accesoria” respecto de los gobiernos centrales.

La gestión ambiental incluye directrices, lineamientos, políticas y acciones específicas en materia de uso, aprovechamiento y conservación del medio ambiente y los recursos naturales desde una perspectiva que promueva el equilibrio entre los tres pilares de la sustentabilidad: lo social, lo económico y lo ambiental.

Desde múltiples escalas pueden hacerse aportes a la sustentabilidad. Desde lo local, los municipios constituyen una plataforma importante para el diseño de políticas públicas ambientales *desde abajo*, no sólo por su mayor proximidad a la ciudadanía y la posibilidad de tener una mejor comprensión de sus demandas sino también por poseer un conocimiento territorial más profundo, pudiendo dar cuenta

de las amenazas o retos que enfrentan las diferentes comunidades. Además, los efectos del cambio climático son mayores a nivel local e impactan directamente sobre la asignación de recursos en los presupuestos públicos.

La paradiplomacia contribuye a la visibilidad internacional de las políticas y programas de desarrollo local sustentable, ya sea a través de acciones individuales o coordinadas en forma de red como la promoción de “ciudad verde” o una “ciudad resiliente”; o bien a través de redes como *Gobiernos Locales por la Sustentabilidad* (ICLEI) o la *Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible* (nrg4SD). Por medio de estas y otras acciones es factible que, además, puedan captar inversión extranjera directa y otros flujos de capital tendientes a financiar obras que promuevan el desarrollo local sostenible como *Living Cities*. También existe la posibilidad de una participación conjunta en ferias, eventos y/o giras internacionales de negocios en el marco de la economía verde y/o la promoción de la sustentabilidad con el apoyo de organizaciones sin fines de lucro como *Next City*.

La actividad internacional de las ciudades en materia de cambio climático ha sido tan importante que en la COP 19, desarrollada en Varsovia en 2013, se instauró el 21 de noviembre como el Día de las Ciudades a partir de una iniciativa conjunta entre la Presidencia de la COP, la Secretaría del Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la ciudad de Varsovia e ICLEI.

Las opciones en la arena internacional para los gobiernos locales son muchas; sin embargo, una falta de voluntad política de los intendentes o concejales sobre los asuntos internacionales afecta y limita el rumbo de la paradiplomacia. Según las opiniones de algunas autoridades locales, la paradiplomacia es vista como un gasto más que como una inversión y, al mismo tiempo, no genera beneficios directos

en las contiendas electorales, dificultando entonces la institucionalización de este tipo de acciones.

Los gobiernos locales suelen enfrentar problemas de financiamiento, en parte, por su relativamente baja capacidad de recaudación fiscal o la necesidad de atender otras urgencias sociales. Pero la paradiplomacia puede ayudar a conseguir recursos de la cooperación internacional para apoyar políticas y programas de adaptación y mitigación, como muestran las experiencias de la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático, la Cumbre Amazónica de los Gobiernos Locales por el Cambio Climático convocada por la Confederación Nacional de Municipios de Brasil y la Asociación de Municipios Amazónicos, los Planes de Acción Climática Municipal en México o la Estrategia Local de Cambio Climático que ha sido elaborada por la Red Española de Ciudades por el Clima.

La importancia de dotar con mayor autonomía a los gobiernos locales permite que el diseño y la implementación de políticas ambientales sea cada vez más efectivas en relación a sus costos. En ese sentido, las estrategias de paradiplomacia pueden sentar las bases para una promoción multinivel de la gobernanza ambiental. Por otro lado, es necesario tener en cuenta que las decisiones y posturas de los diferentes agentes que intervienen en la gobernanza ambiental pueden presentar divergencias técnicas, económicas y políticas, por lo que una sólida participación de múltiples actores y la consolidación de un franco diálogo público privado puede ayudar a la construcción de consensos claves.

Es posible afirmar que gobernanza ambiental global y paradiplomacia son dos conceptos estrechamente vinculados, dado que el segundo contribuye a la instrumentación del primero. Sin embargo, para lograr sinergia es necesario que los gobiernos locales cuenten con capacidades proyectuales fortalecidas. La capacidad de los gobiernos locales de “bajar” la agenda ambiental y del cambio climático a los

propios territorios y a la sociedad civil local radica en su potencial de convocatoria ciudadana y en la posibilidad de diseñar políticas públicas de acuerdo con las preferencias de la población (*responsiveness*).

La importancia del Gobierno local es, al menos, doble: es la cara de la administración más cercana a las personas pero también es la plataforma para el diseño de políticas públicas con base en esas preferencias ciudadanas. Se trata de generar espacios institucionales participativos para personas que se encuentran comprometidas con su medio ambiente y que buscan canalizar su creatividad en el diseño de políticas públicas locales que se transfieran y difundan para la construcción de propuestas globales. La paradiplomacia ambiental, como herramienta para la acción local e internacional, es fundamental en este proceso de traslación de experiencias ciudadanas locales para adaptar y mitigar el cambio climático global. La paradiplomacia ambiental contribuye a la resiliencia global.

La consolidación de los aportes de la paradiplomacia para la gobernanza ambiental global depende de diversos factores, entre los que se destacan: 1) la capacidad institucional y el conocimiento técnico arraigado en la autoridad local; 2) un marco jurídico-institucional que estipule y defina las competencias y facultades de los órganos locales; 3) la voluntad y respaldo político por parte de otros niveles de gobierno; 4) la visión de las autoridades locales para incluir temas ambientales en su agenda paradiplomática; y, 5) la capacidad financiera para atraer recursos.

La Argentina transita un momento oportuno para “repensar” la gestión que se realiza desde la esfera local en el diseño de proyectos paradiplomáticos que permitan la captación de recursos de financiamiento ambiental. Los siguientes puntos podrían resumir, en parte, la agenda operativa de una oficina de cooperación internacional con miras a vigorizar su actividad paradiplomática:

- Sostener las acciones destinadas a fortalecer las capacidades proyectuales y de gestión de la propia administración local. Apoyar el papel que ésta puede desempeñar como agente activo y articulador de diferentes intereses en materia de desarrollo económico local sustentable con miras a mejorar la calidad de vida de los habitantes.
- Establecer relaciones con diferentes ciudades de la región y el mundo así como con organismos internacionales a través de la gestión de convenios, acuerdos y actas de intención tendientes a estimular el intercambio de buenas prácticas y la cooperación técnica.
- Elaborar proyectos de cooperación sujetos a financiamiento internacional público o privado tendientes al fortalecimiento de las capacidades locales en materia de inteligencia climática y resiliencia.
- Realizar eventos de carácter regional e internacional que favorezcan el diálogo e intercambio de experiencias, inciten a la participación de la comunidad y fortalezcan la institucionalidad local.

Por último, es importante recalcar que la paradiplomacia representa una oportunidad para abordar las cuestiones de sustentabilidad y adaptación al cambio climático a nivel local pero no es la única fórmula para todas las situaciones o contextos locales. Como herramienta de articulación de intereses y creación de consensos multinivel “desde abajo”, corresponde a las autoridades locales y a las fuerzas sociales del presente analizar bajo qué contexto se trata de una herramienta útil. En este sentido, como sostiene Borja Tamayo (2000) existe una relación directa entre el incremento de la preocupación y protección ambiental y la necesidad de una mayor descentralización ya que *“sólo a nivel local puede gestionarse –y hasta cierto punto decidirse- una política ambiental efectiva”*.

## Bibliografía

- Borja Tamayo, Arturo (2000), *The New Federalism, Internationalization and Political Change in Mexico: A Theoretical Analysis of the Metlac Case*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Duchacek, Ivo (1990), “Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations”; en Michelmann, Hans y Soldatos, Panayotis (eds.). *Federalism in International Relations. The role of subnational units*, Oxford, Clarendon Press.
- Oddone, Nahuel (2018), “Paradiplomacia Transfronteriza: la constitución de una comunidad epistémica latinoamericana” en Ramirez Meda, Kenia y Reyes Figueroa, Adela (coord.), *Gobernanza, sociedad civil y frontera*, Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California.
- Oddone, Nahuel (2017), “La Paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina”, *Revista de Relaciones Internacionales*, Nro. 89-2, San José de Costa Rica, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Costa Rica.
- Oddone, Nahuel y Rodríguez Vázquez, Horacio (2014), *Municipios y cambio climático. Hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental*. Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y Paradiplomacia.org.



**NAHUEL ODDONE**

Doctor en Estudios Internacionales con experiencia en paradiplomacia, cooperación transfronteriza y cadenas de valor.

Ha trabajado para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Actualmente, se desempeña como asesor regional del Centro Regional de Promoción de la MIPYME (CENPROMY-PE) del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

YAMILA MARIAN CASTAGNOLA /

## **LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO: HACIA UN ACTIVISMO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO.<sup>1</sup>**

Si bien a principios del siglo XX el Premio Nobel de Química Augusto Arrhenius había pronosticado el calentamiento global<sup>2</sup>, la preocupación de la comunidad científica por el tema y el posterior reconocimiento legal a través de distintos compromisos internacionales por parte de los Estados comenzó a insinuarse en la agenda global muchos años más tarde. El primer reconocimiento de la problemática del “cambio climático” recién llegó en 1979 en el marco de la 1º Conferencia Mundial sobre Cambio Climático organizada por la Organización Meteorológica Mundial.

1 Una versión preliminar de este trabajo ha sido publicada en Oddone, Nahuel y Rodríguez Vázquez, Horacio (Coord.): Municipios y Cambio Climático: Hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental, España, UIM, 2014.

2 Valls, Mario (1992, 1997: 55). Se le debe a Arrhenius la primera constatación del efecto invernadero (aumento de la temperatura de la atmósfera debido al aumento en la concentración de dióxido de carbono), fenómeno causante del calentamiento global que actualmente amenaza la estabilidad climática de nuestro planeta.

Casi una década después, en 1988, dicha Organización y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente crearon el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), una de las más prestigiosas instituciones internacionales en la materia. Una de sus principales actividades es la evaluación periódica de los conocimientos sobre el cambio climático a través de informes que contienen conclusiones científicamente relevantes pero no políticamente restrictivas.

En el camino que ha recorrido la recepción normativa de esta cuestión se destaca la aprobación el 9 de mayo de 1992 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) cuyo principal objetivo es *lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático*. La Convención adopta el principio de responsabilidad común pero diferenciada, y consecuentemente, clasifica e impone distintos tipos de obligaciones a los Estados.

El Protocolo de Kyoto (1997) es un acuerdo autónomo vinculado a la CMNUCC por el cual los países desarrollados que han ratificado dicho Protocolo se comprometen a reducir o limitar las emisiones de gases de efecto invernadero en un porcentaje del 5,2 % con respecto a los niveles de emisión que tenían en 1990. Esos niveles debían alcanzarse en el primer período de compromiso, establecido entre 2008-2012.

El año 2015 se constituyó como un hito histórico en el abordaje de la problemática: 195 países firmaron el **Acuerdo de París**. En él, los Gobiernos acordaron evitar que el incremento de la temperatura media global del Planeta supere los 2°C respecto de los niveles preindustriales y promover esfuerzos adicionales que hagan posible que el calentamiento global no supere los 1,5°, lo que

reducirá considerablemente los riesgos y el impacto del cambio climático.<sup>3</sup>

Cada 5 años todos los países deben comunicar y mantener sus objetivos nacionales de reducción de emisiones y poner en marcha políticas y medidas para alcanzar dichos objetivos, reconociendo la importancia de las partes interesadas no signatarias: las ciudades y otras administraciones subnacionales, la sociedad civil y el sector privado, entre otros, a quienes invita a intensificar sus esfuerzos y medidas de apoyo para reducir las emisiones, aumentar la resistencia y reducir la vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático.

El eje normativo internacional para el control y la mitigación del cambio climático se complementa con la Convención sobre Protección de la Capa de Ozono y su Protocolo de Montreal, la Convención sobre Derecho del Mar, la Convención sobre Humedales, la Convención sobre Especies Migratorias, la Convención sobre Diversidad Biológica y la Convención sobre Lucha contra la Desertificación.

Argentina ha ratificado la mayoría de estas normas internacionales, en ejercicio de las atribuciones constitucionalmente conferidas al Gobierno central por los artículos 99 inciso 11 y 75 inciso 22 de la Constitución Nacional (CN)<sup>4</sup>. De manera reciente, se ha constituido el Gabinete Nacional de Cambio Climático, creado mediante Decreto 891/16.

3 El Acuerdo firmado el 12 de diciembre de 2015 entró en vigencia el 4 de noviembre de 2016.

4 Recordemos que en nuestro país la competencia en el ámbito de las relaciones internacionales ha sido delegada por los gobiernos provinciales al Gobierno federal, aun en cuestiones de naturaleza ambiental –respecto de las que aquellos conservan el poder de policía en virtud de lo establecido por los artículos 41 párrafo 3° y 124 de la CN.

Los planes de acción contra el cambio climático contemplan estrategias de mitigación (que tienen un alcance general) y de adaptación (que son esencialmente de alcance local). No obstante, como el propio Acuerdo de París lo remarca, *el rol de las ciudades y municipios puede ser fundamental a efectos de implementar a nivel local diferentes estrategias* que combinen acciones de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático<sup>5</sup>. Ello se debe a que se encuentran más próximos a la ciudadanía (pudiendo movilizarla e incentivarla para involucrarse en la acción climática) y a la gestión de los sectores claves vinculados con las problemáticas asociadas a las causas de la crisis climática como el consumo energético, la movilidad sostenible, la gestión de residuos y el planeamiento urbanístico.

**Vivimos en un mundo que es cada vez más urbano.** De acuerdo a los datos que ofrece ONU-Hábitat, “los demógrafos estiman que el 54 % de la población mundial vive actualmente en áreas urbanas. Se estima que, en 2050, la población mundial habrá aumentado en un 66 % (UNDESA, 2014). Como consecuencia de esta expansión urbana, se espera que el suelo urbano se triplique entre 2000 y 2030 (de 400.000 km<sup>2</sup> a 1,2 millones de km<sup>2</sup>), lo que representa un desafío

5 Su importancia ya había sido destacada en documentos internacionales como la “Agenda 21”, cuyo Capítulo 28 está dedicado al apoyo de las autoridades locales al Programa 21 y destaca su función en la educación y movilización de las comunidades en post del desarrollo sostenible. Ello tampoco le es ajeno al Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, quien ha expresado ya en 2009 que los gobiernos locales juegan un papel crítico en la lucha contra el cambio climático y deben trabajar en forma mancomunada con los gobiernos nacionales si el mundo quiere lograr una respuesta efectiva al problema. Como dijimos previamente, los municipios no se encuentran obligados por los compromisos internacionalmente asumidos por los Estados centrales a implementar planes de acción contra el cambio climático. Disponible en línea [www.pnuma.org/cambio\\_climatico/TACC.php](http://www.pnuma.org/cambio_climatico/TACC.php) (último acceso: 2/8/2013).

y una oportunidad enorme desde la perspectiva de la mitigación y adaptación al cambio climático”<sup>6</sup>.

**En el caso argentino, casi el 92% de la población es urbana**, lo que constituye a Argentina en uno de los países más urbanizados de América Latina. Sin embargo, se exhibe un alto grado de concentración poblacional en un grupo reducido de centros urbanos: la Región Metropolitana de Buenos Aires y 4 grandes ciudades de más de 1.000.000 de habitantes (Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán) reúnen casi el 50% de la población total del país<sup>7</sup>. Ello repercute seriamente en los aspectos ambientales puesto que esta dinámica desordenada del crecimiento poblacional perjudica la calidad de vida de las ciudades (asentamientos, servicios urbanos, transporte, contaminación, etc.).

“Las ciudades emiten cantidades significativas y en aumento de gases de efecto invernadero (GHG) que suponen entre el 37 y el 49 % de las emisiones globales totales (IPCC, 2014). Según las predicciones de la Agencia Internacional de la Energía, las emisiones relacionadas con el consumo de energía en áreas urbanas aumentarán de aproximadamente un 67 % actual al 74 % en 2030 (IEA, 2008). Los contaminantes del clima de corta duración (SLCP) que constituyen otro tipo de emisiones contribuyen al calentamiento global y también tienen un impacto en la salud pública, los alimentos y el agua (CCAC, 2015)”<sup>8</sup>.

6 HABITAT III: Las ciudades y la gestión del cambio climático y el riesgo de desastres, Issue Paper #17, Nueva York, 29 de mayo de 2015. Disponible en línea [http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-17\\_Cities-and-Climate-Change-and-Disaster-Risk-Management-SP.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-17_Cities-and-Climate-Change-and-Disaster-Risk-Management-SP.pdf) (último acceso: 4/4/2018).

7 Jefatura de Gabinete de Ministros: Diagnóstico sobre ciudades y desarrollo urbano. Serie Argentina 2030.

8 HABITAT III, op.cit.

Nuestra propuesta es ofrecer algunos conceptos en torno al cambio climático y su recepción normativa y reflexionar en torno a las competencias municipales directas que podrían dar lugar a la elaboración de planes de acción contra dicha problemática, ofreciendo como ejemplo a la provincia de Buenos Aires.

## **1. El cambio ambiental global como aproximación teórica**

### **1.A. DEL CAMBIO CLIMÁTICO AL CAMBIO AMBIENTAL GLOBAL**

Desde la doctrina jurídica se ha dicho que sólo con una visión holística del sistema climático se podrán analizar y comprender las causas del cambio global. Por lo tanto, el clima es entendido como una consecuencia del vínculo que existe entre la atmósfera, los océanos, las capas de hielos (criosfera), los organismos vivientes (biosfera) y los suelos, sedimentos y rocas (geosfera) (Bellorio Clabot, 2007:27)<sup>9</sup>.

En relación con la atmósfera cabe destacar el fenómeno del efecto invernadero, provocado como consecuencia del aumento de la concentración de ciertos *gases*<sup>10</sup> que impiden que los rayos solares que llegan a la superficie de la Tierra se vayan, atrapando el aire caliente. Ello determina el aumento de la temperatura global y los consecuentes cambios climáticos (Bellorio Clabot, 2007: 28).

9 Ello coincide con la posición adoptada por la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático que define al sistema climático como la totalidad de la atmósfera, la hidrósfera, la biosfera y la geosfera, y sus interacciones (artículo I).

10 Estos gases llamados “de efecto invernadero” (GEI), que absorben y reemiten radiación infrarroja, incluyen dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>), óxido de nitrógeno (N<sub>2</sub>O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>).

Para el IPCC el “cambio climático” denota un cambio en el estado del clima que se puede verificar como consecuencia de un cambio en el valor medio y/o en la variabilidad de sus propiedades, y que persiste durante un período prolongado, generalmente cifrado en decenios o en períodos más largos. Denota todo cambio del clima a lo largo del tiempo, tanto si es debido a la variabilidad natural como si es consecuencia de la actividad humana.

La mayor parte del aumento del promedio mundial de temperatura desde mediados del siglo XX se debe, muy probablemente, al aumento observado de las concentraciones de GEI antropógenos. En particular, el aumento de los niveles de dióxido de carbono y metano que se verifican en la actualidad son uno de los componentes del cambio climático global.<sup>11</sup>

Cabe recordar que el 9 de mayo de 2013 los sensores de la NASA y del *Scripps Institution of Oceanography* de la Universidad de San Diego registraron un hito en la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera al superar las 400 partes por millón (ppm). Ese nivel nunca ha sido conocido por la humanidad y tenemos que remontarnos entre 3 y 5 millones de años atrás, al llamado Piloceno, para encontrar niveles similares<sup>12</sup>.

11 Taborda indica que “(...) en lo que respecta a su contribución al efecto invernadero, el metano es 21 veces más potente que el dióxido de carbono” (2007:79)

12 “Carbon Dioxide at Mauna Loa Observatory reaches new milestone: Tops 400 ppm” [en línea], <https://scripps.ucsd.edu/news/7992>. De acuerdo a los datos publicados por Scripps, antes de la Revolución Industrial en el siglo XIX, el promedio global de CO<sub>2</sub> era de 280 ppm. Durante los últimos 800.000 años, el CO<sub>2</sub> ha fluctuado entre aproximadamente 180 ppm durante las edades de hielo y 280 ppm durante los períodos cálidos interglaciares. La tasa actual de aumento es más de 100 veces más rápido que el aumento que se produjo al final de la última Edad de Hielo. De acuerdo a los datos disponibles sobre el Piloceno, la temperatura media era entre 3° C y 4° C superior a la actual, amplificada en los polos hasta los 10° C.

Los textos legales han limitado la definición del cambio climático, centrándose en el factor humano. La CMNUCC fue dictada “reconociendo que los cambios de clima en la Tierra y sus efectos adversos son una preocupación común de la humanidad; y preocupada, entre otros motivos, porque las actividades humanas han ido aumentando sustancialmente las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, y porque tal aumento intensifica el efecto invernadero, el cual dará como resultado, en promedio, un calentamiento adicional de la superficie y la atmósfera de la Tierra y puede afectar adversamente a los ecosistemas naturales y a la humanidad”<sup>13</sup>.

En efecto, la Convención define al cambio climático como aquél “*atribuible directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables*”<sup>14</sup>.

También se ha propuesto hablar de “riesgo climático” como combinación de la probabilidad de que ocurra un determinado impacto y la magnitud que puede tener<sup>15</sup>.

Nos parece interesante resaltar aquí la aparición de un nuevo concepto que pretende ser más integrador que su antecesor. Se trata del llamado “*cambio ambiental global*”. Montaña (2013) señala que la diferencia radica en la inclusión de la dimensión social al concepto.

13 Aprobada por la República Argentina por Ley N° 24.295 (Sanción: 7/12/1993 – Publicación: 11/1/1994).

14 Artículo I de la CMNUCC. Debemos decir que si no existiera la atmósfera, la temperatura promedio de la Tierra sería de 18° C bajo cero, lo que no permitiría la vida como la conocemos hoy (Global Change Master Directory, <http://gcmd.gsfc.nasa.gov>).

15 Debemos tener presente que los impactos no pueden ser predichos con una certeza absoluta debido a la complejidad del sistema climático.

En ese orden de ideas, el término “cambio climático” sólo toma en consideración la dimensión biofísica de la problemática (temperatura, precipitaciones u otras variables del medio biofísico). Sin embargo, la articulación con los procesos sociales supone la existencia de un “cambio ambiental global”, ya que “(...) la dimensión ambiental integra lo ecológico con lo económico y lo social, incluyendo aquí también las dimensiones políticas, institucionales y culturales” (Montaña, 2013: 58)<sup>16</sup>.

Sin perjuicio de coincidir con los argumentos que llevan a Montaña a proponer la reconceptualización (sin desconocer que la mirada jurídica de alguna manera exige articular todos los componentes<sup>17</sup>) y teniendo en cuenta la elección hecha por los textos legales, hablaremos en este artículo de “cambio climático”.

### **1.B. LOS POSIBLES EFECTOS: LA IMPORTANCIA DE ACTUAR**

Las actividades humanas, cada vez más demandantes de recursos de todo tipo, han comenzado a comprometer al clima en la escala global. Como mencionamos en el punto anterior, estas actividades están aumentando la concentración de los gases que intensifican el efecto invernadero de la atmósfera.

De acuerdo a publicaciones de la Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales de la Nación (SAyDS) “una parte significativa (entre el 25 y 45%) del dióxido de carbono introducido por el hombre en la

16 La autora señala la coincidencia existente con la terminología adoptada por el International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change (IHDP) y el Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global (IAI).

17 Lo ambiental desborda lo público y lo privado, se coloca en la intersección de ambos campos y requiere de una visión completa. (Pigretti, Eduardo: 1993; Valls, Mario, 1992; entre otros. Se puede ampliar sobre la caracterización del Derecho Ambiental en Cafferatta, Néstor: 2004, 17-26).

atmósfera ha sido absorbida por el océano. Es importante conocer el rol del océano en la regulación del contenido de CO<sub>2</sub> atmosférico en las próximas décadas. Los mecanismos mediante los cuales se produce la absorción no son bien conocidos, sin embargo es posible identificar al menos la utilización por parte del fitoplancton y otros componentes del ciclo del carbono inorgánico oceánico, así como la redistribución y almacenamiento del carbono a través de las corrientes oceánicas”.

A su vez, la temperatura del Planeta se ha incrementado en el último siglo cerca de 0,5° C, existiendo un creciente consenso científico de que al menos buena parte de este aumento es atribuible al efecto invernadero de origen antropogénico. Si el ritmo de crecimiento de las emisiones continúa sin ningún tipo de limitación, se estima que para 2025 la temperatura media se incrementaría en 1° C. Estos incrementos no serán homogéneos sobre el Planeta y podrán ser bastante mayores en algunas zonas, así que todo el sistema climático se vería alterado, modificándose las precipitaciones medias en muchas regiones.<sup>18</sup>

**El Cuarto Informe publicado por el IPCC en 2007, sostiene que el impacto del calentamiento global será más rápido y destructivo de lo que se preveía.** Según afirma el informe con un grado “elevado de certeza”, para el 2050 la mitad de las tierras agrícolas de América Latina “podrían verse afectadas” por el cambio climático, exponiendo a “decenas de millones” de personas al hambre y a “entre 60 millones y 150 millones a la reducción de los recursos de agua”. También advierte que en la región se encuentran 7 de los 25 principales lugares

18 SAyDS, “*El cambio climático y su mitigación*” <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=528> (18/9/13). Rusticucci adelantó que “las temperaturas medias del Hemisferio Norte durante la segunda mitad del siglo XX fueron *muy probablemente* más altas que durante cualquier otro período de 50 años en los últimos 500 años y *probablemente* más altas en al menos los últimos 1300 años”. <http://www.uba.ar/cambioclimatico/novedades/index.php> (19/9/13).

de fuerte concentración de especies endémicas que están a punto de perder su hábitat natural (mariposas, reptiles, mamíferos, etc).

Graciela Magrin, coordinadora del capítulo sobre América Latina del informe del IPCC, subrayó la seriedad del alerta. En declaraciones publicadas por el diario Clarín en abril de 2007, Magrin declaró que “América Latina será una región muy afectada, no sólo por el aumento de temperatura y el cambio en el nivel de lluvias, sino también por la mayor frecuencia de eventos extremos y la elevación del nivel del mar. Todos los continentes que tienen mucha pobreza y desigualdad en la población son los menos capaces de afrontar todos estos cambios”.

Y agregó que en la región “la temperatura subió entre 0.5 y 1°” el siglo pasado, algo que “aceleró el derretimiento de los glaciares, especialmente los tropicales, aumentó la descarga anual de ciertos ríos e incrementó la frecuencia de inundaciones. En el futuro muchos glaciares habrán desaparecido y habrá menos disponibilidad de agua para el consumo, para la agricultura y la generación de energía. El 50% de los suelos cultivados sufrirá procesos de salinización y desertificación, y habrá menos productividad en cultivos y carnes, amenazando la seguridad alimenticia en varias regiones” (Clarín, 2007).

Rusticucci sintetiza algunas conclusiones del Grupo de Trabajo N° 1 del IPCC entre las que destaca el hecho de que “**el calentamiento del sistema climático es inequívoco**”, por el aumento en las temperaturas medias globales del aire y el océano, el aumento global del nivel medio del mar y el derretimiento de los campos de nieve y hielo<sup>19</sup>.

19 Presentación realizada por Matilde Rusticucci (Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, UBA) en el Taller “*Cambio Climático y el aporte científico: Informe del IPCC 2014*” realizado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires el 6 de mayo de 2011. En línea, <http://www.uba.ar/cambioclimatico/novedades/index.php> (19/9/13). El Quinto Informe de Evaluación de IPCC está programado

Ya en su Tercer Informe de Evaluación (2001), el IPCC determinó que *el cambio climático forma parte de la cuestión más general del desarrollo sostenible*. Por esto, las políticas climáticas pueden ser más eficaces si se integran a estrategias más amplias y concebidas para hacer más sostenibles las vías de desarrollo nacional y regional. Esto sucede porque los impactos de la variabilidad y los cambios del clima, las respuestas de política al problema y el desarrollo socioeconómico asociado afectan la capacidad de los países de alcanzar objetivos sostenibles de desarrollo.

## **2. Estrategias para abordar la problemática del cambio climático: la importancia de la gestión local**

Recordemos que el Tercer Informe de Evaluación del IPCC (2001) plantea la cuestión de las políticas de mitigación y de adaptación al cambio climático. En este sentido, entiende por *mitigación* la “intervención antropogénica para reducir las fuentes o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero”, mientras que *adaptación* es definida como el “ajuste de los sistemas humanos o naturales frente a entornos nuevos o cambiantes como respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficios” (Montaña, 2013: 21).

En definitiva, la adaptabilidad es el grado en que los sistemas pueden ajustarse en respuesta o en previsión a un cambio, mientras que la vulnerabilidad define la medida en que el cambio climático puede perjudicar o dañar a un sistema, y depende de su sensibilidad su capacidad de adaptación (Rosenberg, 2010: 24).

---

para ser publicado entre septiembre de 2013 y octubre de 2014, de acuerdo a la información publicada en su website (<http://www.ipcc.ch/index.htm#Uj41E3-G6Sp>).

Si bien ambas estrategias pretenden la “consumación” del desarrollo sostenible, la mitigación se orienta hacia objetivos a largo plazo, mientras que la adaptación está centrada en los de corto plazo y aplicables a ámbitos locales. No obstante sus diferencias, ambas estrategias deben sustentarse en la legislación, las finanzas, la economía, la tecnología y la investigación (Rosenberg, 2010: 25).

Ahora bien, ¿por qué las ciudades deben involucrarse en el desarrollo de estas estrategias? Como dijimos previamente, el cambio climático es inequívoco y los costos de no hacer nada serán mayores que los de actuar. Los municipios y las ciudades tienen un papel importante en la acción climática por la capacidad de gestión sobre sectores claves como energía, movilidad, residuos, planeamiento urbanístico y recursos naturales y, además, por su cercanía con los vecinos.

Sin embargo, en una organización federal como la Argentina, los gobiernos locales deben coordinar sus acciones, no sólo con sus vecinos, sino también con el Gobierno central a fin de implementar políticas públicas coherentes y complementarias entre las distintas jurisdicciones.

Iturburu sostiene que, en ese contexto, “(...) las ciudades adquieren indiscutiblemente un nuevo protagonismo, con una tendencia cada vez mayor a que sean centro de decisiones, de estrategias propias, de políticas innovadoras, artífices de relaciones comerciales punto a punto sin intermediación de jurisdicciones provinciales o nacionales (Batley, 1998; Daughters, 1998; Madoery, 1997), como si se pasara del proyecto nacional al local, en la búsqueda de reverenciarse e identificar los proyectos de futuro en lo más cercano y controlable (García Delgado, 1997)” (2000: 7)<sup>20</sup>.

20 El proceso de “localización”, que viene desarrollándose en paralelo a la globalización desde hace más de quince años, es un fenómeno que abarca una innumerable

En relación con el cambio climático, Linstroth y Bell (2007) explican que hay tres razones vinculadas entre sí que potencian que las municipalidades sean el lugar ideal para abordar este problema:

- 1) Las municipalidades son las encargadas de adoptar normas que son particularizadas a su entorno (energía, uso del suelo, transporte, gestión de residuos sólidos).
- 2) Tienen la capacidad de promover acciones en respuesta al cambio climático ya que son menos burocráticas y, consecuentemente, más flexibles.
- 3) Poseen amplia experiencia en la gestión local de desechos, energía, transporte, planificación y desarrollo.

Además, debemos recordar que los municipios pueden influir en las pautas de consumo y son responsables, en forma exclusiva o complementaria con otras jurisdicciones, de la planificación urbana, las infraestructuras locales, los servicios públicos y otras actividades directamente relacionadas con las emisiones de GEI.<sup>21</sup>

Linstroth y Bell señalan algunas acciones que el Gobierno local debe realizar para que el programa que diseñe sea exitoso:<sup>22</sup>

---

cantidad de cuestiones de las que el cambio climático es sólo un ejemplo. Bernazza (2003) entiende que el desafío de los municipios es la construcción de la sociedad local. Como sucedió antes con los otros niveles estatales, los necesitamos como promotor del proyecto que funda identidad y del desarrollo humano de quienes conviven en él. Este es el rol que están llamados a cumplir, aun cuando no están solos en el escenario territorial: lo local está cruzado por lo regional, por el mercado, por los otros niveles estatales y por decisiones que se toman en geografías lejanas.

21 Estrategia Local de Cambio Climático, Los Municipios frente al Cambio Climático [en línea] pág. 3. <http://www.redciudadesclima.es/uploads/documentacion/6e-89324d2176154e9bccfa7d495ba026.pdf>, [consulta: 24/7/2013]

22 <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/publication/2011/10/20111004144443x0.2063519.html#axzz2a0rJBhC4>

- Establecer objetivos realizables en forma precisa con los que se mida el progreso alcanzado. Cuando se establecen políticas sin objetivos definidos pueden pasar inadvertidas o carecer de mecanismos que midan su éxito.
- Elaborar un plan formal de acción que establezca criterios específicos sobre medidas, responsabilidades y desempeño. Es necesario evitar la aplicación de medidas que no guardan relación entre sí.
- Vincular la reducción de emisiones a otros objetivos y metas locales. Junto a la protección del clima se pueden incluir otros objetivos de la comunidad, como la salud pública, la economía y la calidad de vida. La integración de las medidas en un plan maestro del municipio ayudará a garantizar su permanencia frente a la limitación de recursos y la competencia de otras prioridades.<sup>23</sup>
- Hacer partícipe al público y a los diferentes sectores de todo el proceso para asegurar la futura implementación y puesta en práctica de las medidas. Además, es importante que la población perciba que las políticas diseñadas con su intervención son efectivamente implementadas por el municipio para evitar el desaliento.
- Formar alianzas dentro de la comunidad y entre las comunidades. Mientras más recursos, destrezas y puntos de vista se pongan sobre el tapete, mejor. Es muy probable que otros programas den su apoyo a la reducción de emisiones. Será necesario facilitar sistemas que propicien que las diversas entidades contribuyan en su área de experiencia.

23 Bernazza (2003) señala, a partir del resultado de estudios realizados en el marco de los seminarios y talleres dictados por el Instituto Provincial de la Administración Pública, que una sensación recurrente tanto entre los funcionarios como entre los agentes, es la de estar realizando acciones erráticas, atendiendo cuestiones urgentes, sin un plan estratégico de gobierno que seguir.

- Hacer un seguimiento activo de los progresos y resultados para poder introducir las correcciones que sean necesarias.

A continuación se reseñan las principales fortalezas y debilidades de los gobiernos locales como actores principales en la implementación de políticas públicas sobre cambio climático:

TABLA 1 - FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

FORTALEZAS	DEBILIDADES
Cercanía a la ciudadanía: Mayor facilidad para la promoción del cambio de hábitos Mayor posibilidad de participación social y control ciudadano	Falta de continuidad de las políticas públicas implementadas con objetivos a largo plazo
Dinamismo de la gestión local: Mayor flexibilidad. Evaluación continua y ajuste de políticas <sup>24</sup>	Escasez de cuadros técnicos Dificultades organizacionales para coordinar políticas entre diferente áreas municipales
Mayor cercanía y competencia directa con las temáticas que conforman las herramientas de un plan de acción (energía, transporte, infraestructura, planeamiento residuos, etc.)	Insuficiencia de recursos económicos Dificultades en la concertación de políticas respecto de temáticas donde la competencia es indirecta

24 En el caso de los municipios de la provincia de Buenos Aires, Bernazza (2003) sostiene que la mayoría de ellos se caracterizan por estructuras burocráticas rígidas y poco amigables a la introducción de cambios en las políticas y los procedimientos, prefiriendo lo habitual por sobre cualquier novedad.

### 3. El rol de los municipios argentinos para integrar la variable cambio climático en sus acciones de gestión

En la Argentina las provincias se reservan la potestad de definir el régimen municipal de acuerdo a lo previsto por los artículos 5 y 123 de la CN. En efecto, cada provincia dicta su propia Constitución asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

La reforma constitucional de 1994 se ha caracterizado, entre otras cosas, por el fortalecimiento del ámbito local, como expresión de un *federalismo de concertación* que intenta abrirse camino (Sabsay, 2009). En sintonía con esta idea nos parece interesante destacar la perspectiva de Barrera Buteler, quien procura analizar al federalismo argentino no sólo como “descentralización territorial del poder”, sino como “modelo de relación entre comunidades de hombres” (1996:16).

Diferentes cláusulas constitucionales receptan las innovaciones del constituyente en la materia. Se destacan la reivindicación de la autonomía municipal<sup>25</sup>, la introducción del concepto de “región”<sup>26</sup>, la ampliación del ámbito de actuación de los acuerdos parciales<sup>27</sup>, el reconocimiento del dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales<sup>28</sup>, la distribución de competencias en materia ambiental<sup>29</sup> y la competencia de las provincias sobre algunos asuntos internacionales<sup>30</sup>.

25 Artículo 123.

26 Artículos 124 y 75 inciso 19.

27 Artículos 124 y 125.

28 Artículo 124.

29 Artículo 41.

30 Artículo 124.

En relación al reconocimiento de la autonomía municipal, Hernández (2005) sostiene que en el orden político institucional, la Constitución reformada reconoce cuatro órdenes de Gobierno: el federal, el provincial, el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el de los municipios. De esa manera se zanja un profundo debate sobre la naturaleza jurídica del municipio, al que se lo reconoce como un *centro autónomo de poder*.<sup>31</sup>

Sin embargo, las “comunidades federadas” en la relación federal argentina no son sólo entes abstractos o divisiones territoriales de poder, sino verdaderos sujetos colectivos, con personalidad política y jurídica propia (Barrera Buteler, 1996:16). La relación federal se funda en un pacto, que no es otro que el propio texto constitucional, confirmado por la participación de las comunidades menores en el acto constituyente<sup>32</sup>.

De acuerdo a un estudio realizado por Garat (1999), la autonomía municipal consagrada en la Constitución Nacional comprende los siguientes aspectos:

- *Institucional*: facultad de dictar su propia ley orgánica mediante una convención convocada al efecto (autonomía institucional plena). El alcance del reconocimiento de la autonomía institucional no ha sido el mismo en todas las Constituciones provinciales (algunas provincias no reconocen la autonomía institucional, mientras que otras reconocen autonomía plenas a todos los municipios).

31 Recordemos que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el *leading case* “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario” (1989) ya había reconocido dicha autonomía.

32 Señala Piombo que “... en el Estado federal, la Constitución escrita es la encarnación del convenio” (1994:18).

- *Político*: asegurar el Gobierno representativo propio, determinar la forma de Gobierno, establecer las atribuciones de sus órganos, organizar la justicia de faltas, establecer el régimen electoral, elegir sus autoridades.
- *Administrativo*: libre organización de sus servicios públicos y gestión de los intereses fiscales, ejercer la gestión integral del municipio, organizar la carrera administrativa, nombrar y remover funcionarios y personal administrativo.
- *Económico-financiero*: definir sus propias modalidades de financiamiento, establecer y cobrar impuestos, contraer empréstitos y formular y ejecutar su presupuesto, es decir, robustecer sus fuentes de recursos e inversión sin contralor de otro orden político, y disponer de su uso.

Como dijimos, el diseño institucional del régimen municipal lo definen las constituciones provinciales: cinco de ellas aún no lo reconocen: Entre Ríos y Santa Fe, (con constituciones de 1933 y 1962), Mendoza (1991) y Tucumán (1990), con constituciones modificadas después del cambio de jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a favor de la autonomía municipal<sup>33</sup>, y Buenos Aires (1994), que reformó su Carta con posterioridad a la modificación de la Constitución Nacional. Sin duda, remarca Iturburu, el de Buenos Aires es el caso más transgresor, debido a que los constituyentes provinciales desconocieron la prescripción de la Carta Magna Nacional (2000: 8).

Hemos realizado el ejercicio de analizar las posibilidades de los municipios argentinos de implementar políticas públicas sobre el cambio climático tomando como ejemplo el *caso de la provincia de Buenos Aires*, a la que elegimos teniendo en cuenta su importancia

33 “Rivademar contra Municipalidad de Rosario”, CSJN, marzo de 1989.

poblacional (en tanto que se trata de la provincia que concentra la mayor cantidad de población<sup>34</sup>), por el desarrollo de la municipalización (con 135 municipios es la cuarta provincia en relación a la cantidad de municipios por provincia<sup>35</sup>) y con la media más alta de población por municipio<sup>36</sup>.

La Constitución de la provincia de Buenos Aires consagra el régimen municipal en los artículos 190, 191 y 193, entre otros. De acuerdo a lo establecido por el artículo 190 la administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo, con las condiciones que fije una ley especial. La Constitución provincial ha optado por un sistema de enumeración concreta de las competencias municipales, lo que significa que el municipio ejerce competencia exclusivamente en las materias fijadas por la ley.

El Decreto Ley N° 6769/58 -Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)- dispone en su artículo 1° que la Administración local de los Partidos que forman la Provincia estará a cargo de una municipalidad compuesta de un Departamento Ejecutivo, desempeñado por un ciudadano con el título de Intendente y un Departamento

34 De acuerdo a los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC), casi 16.000.000 de habitantes. En línea, [http://www.censo2010.indec.gov.ar/CuadrosDefinitivos/P1-P\\_Buenos\\_Aires.pdf](http://www.censo2010.indec.gov.ar/CuadrosDefinitivos/P1-P_Buenos_Aires.pdf) [Consulta: 20/9/13].

35 Superada por Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.

36 En Buenos Aires, el 14% de los municipios superan los 300.000 habitantes, mientras que si medimos aquellos que superan los 200.000 habitantes, el número alcanza al 18,5 % del total de municipios. Sólo el 8% (11 municipios) tiene menos de 10.000 habitantes. En cambio, en el caso de Córdoba y Entre Ríos sólo un departamento supera los 300.000 habitantes, mientras que en Santa Fe, sólo lo hacen dos departamentos. (Fuente: elaboración propia sobre datos del Censo 2010). Además, de los diez municipios con más de 500.000 habitantes a nivel nacional, el 60% pertenecen a la provincia de Buenos Aires.

Deliberativo, desempeñado por ciudadanos con el título de concejal.

*Podríamos preguntarnos cuáles son las competencias municipales en materia ambiental y si los municipios han conservado facultades implícitas, aun cuando no se encuentren expresamente previstas en la legislación.*

En un breve estudio sobre la consagración del Derecho Ambiental en el orden municipal, Cafferatta (2007) identifica en la legislación de la provincia de Buenos Aires las competencias municipales en este campo. La LOM establece en su artículo 25 que las Ordenanzas Municipales deben responder a conceptos de **ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, protección y conservación** (incisos 1, 7, 8 y 17).

A su vez, la Ley Provincial N° 11.723 de protección ambiental prevé en su artículo 6 que el Estado provincial y los municipios tienen la obligación de **fiscalizar las acciones antrópicas que puedan producir un menoscabo al ambiente.**

El Decreto Ley N° 8912/77 de Ordenamiento Territorial impone la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial a los municipios, sin perjuicio de establecer la obligación para las comunas de realizarlo en concordancia con los objetivos y estrategias definidas por el Gobierno provincial, con las orientaciones generales y particulares de los planes provinciales y regionales de desarrollo económico y social, y de ordenamiento físico. Además de la clasificación del territorio en distintas áreas, la norma prevé la posibilidad de asignar diferentes usos al suelo a través de los planes de ordenamiento municipal. Nos parece interesante remarcar el hecho de que la norma adopta un criterio integral de ordenamiento territorial, dado que rebasan los límites jurisdiccionales y el

esquema territorial debe ser planificado de forma conjunta entre los municipios integrantes de una misma región.<sup>37</sup>

La Ley Provincial N° 13.592 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos dispone la obligación de los municipios de presentar un **Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos** que, entre otros puntos, debe incluir la cacterización de cada etapa que conforma la gestión integral del residuo, desde su generación hasta la disposición final, privilegiando aquellas operaciones que permitan transformarlos en recursos, en concordancia con el espíritu de la ley.

En resumen, creemos que los municipios podrían avanzar en los siguientes puntos:

PLANES	COMPETENCIAS MUNICIPALES
Gestión de residuos	Recolección y tratamiento de residuos (art. 192 inc. 4 CPBA, art. 25 LOM, Ley 13.592) Erradicación de basurales a cielo abierto
Edificación y planificación urbana sostenible (regulación del uso del suelo, determinación de estándares de construcción)	Ordenamiento ambiental territorial (art. 25 LOM, arts. 3, 7, 70 y cc. Dto-Ley 8912/77)
Energía sostenible – Generación de energía a partir de residuos	Régimen concurrente en materia energética (art. 192 inc. 8 CPBA) Alumbrado público (art. 190 CPBA) PGIRSU (Ley 13.592)
Movilidad sostenible	Vialidad (art. 192 CPBA) Servicio de transporte público de pasajeros (art. 190 CPBA, art. 3 Ley Nacional 12.346, Dto. PEN 958/92)

37 Entre otros, artículos 70, 3, 5, 7, 25, 30, 75 y 84 del Decreto Ley 8912/77.

PLANES	COMPETENCIAS MUNICIPALES
Recursos naturales	Arbolado urbano Espacios verdes
Concienciación y participación ciudadana	Competencia política – Posibilidad de originar distintas atribuciones de tipo político participativo a través de ordenanzas (artículos 191 incisos 2 y 3 y 192 incisos 1 y 6) Campañas educativas para cambiar hábitos de consumo e instalar buenas prácticas ambientales (Ley 11.723, Ley 13.592) Prácticas sustentables en la administración pública local (ej.: compras verdes) Comités de emergencia frente a desastres

#### **4. Conclusión: hacia una posible agenda de trabajo de implementación local**

Luego del análisis efectuado creemos que es necesaria una mayor difusión de las posibilidades con que cuentan los municipios argentinos para implementar políticas públicas de adaptación, y aun de mitigación, de los efectos del cambio climático.

Si tenemos en cuenta esos efectos concluimos que actuar es imprescindible porque:

- El cambio climático es inequívoco
- La problemática del cambio climático se inscribe dentro de una política más integral de desarrollo
- Las ciudades pueden motorizar el desarrollo del país en tanto en la Argentina han sido núcleo del proceso de urbanización.

Dentro de los gobiernos locales todavía falta desarrollar el concepto de equipos interdisciplinarios para trabajar diferentes problemáticas locales, en algunos casos debido a la deficiente estructura administrativo burocrática de los municipios y a requerir la aprobación de

presupuestos de administración, acordes a las funciones que actualmente se les confían. Creemos que los municipios no deben trabajar en forma aislada; por el contrario, lo local puede avanzar hacia órbitas regionales a fin de sortear mancomunadamente los obstáculos de orden presupuestario y de capacitación técnica existentes.

De menor a mayor, los municipios están facultados para 1) asumir un compromiso cualitativo de implementar estrategias de acción frente al cambio climático; 2) realizar un inventario de gases de efecto invernadero a los efectos de establecer medidas concretas de actuación y objetivos de reducción; 3) elaborar un plan municipal de acción contra el cambio climático, integrando la variable CO2 en las distintas acciones sectoriales y de gestión para las que son competentes y trabajando en redes; 4) aprobar una ordenanza que formalice el plan de acción contra el cambio climático.

Es claro que pueden ocuparse de manera directa de cuestiones relativas a gestión de residuos, movilidad urbana, ordenamiento territorial, energías renovables, arbolado y espacios verdes, educación ambiental y gestión institucional, cuya correcta regulación podría incidir rápidamente en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

## **Bibliografía**

- Barrera Buteler, Guillermo (1996), *Provincias y Nación*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina.
- Barrón, Ángela (2002), *Ética ecológica y educación ambiental en el siglo XXI*, Salamanca, Editorial Universidad.
- Bellorio Clabot, Dino (2007), *Derecho del Cambio Climático. Régimen jurídico de bonos e industrias limpias*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1ª ed.
- Bernazza, Claudia (2003), *Viejos esquemas, nuevos desafíos: gobernar la ciudad*, La Plata, Subsecretaría de la Gestión Pública, Secretaría General de la Gobernación.

- Cafferatta, Néstor (2007), “Municipio y Medio Ambiente en la provincia de Buenos Aires”, *La Ley Buenos Aires* Tomo 2007, Buenos Aires, pp. 251-261.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Introducción al Derecho Ambiental*, México, Instituto Nacional de Ecología de México.
- Di Iorio, José Pablo y Olexyn, Virginia Carolina (2009), “La sustentabilidad y el calentamiento global: una problemática ética y educacional”, en Garrido Cordobera, Lidia y Kunz, Ana (Dir.), *Cuestiones Ambientales*, Buenos Aires, La Ley, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, pp. 99-110.
- Drnas de Clément, Zlata (2010), “Cambio climático: algunas consideraciones de carácter introductorio”, *Cuaderno de Derecho Ambiental - N° I “Cambio Climático”*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, pp. 11-21.
- Drucaroff Aguiar, Alejandro (2007), “Trascendente fallo de la Suprema Corte de EE.UU. El calentamiento global en la mira de la justicia”, *La Ley* Tomo 2007-B, pp. 713-716.
- Elustondo, Georgina, “El cambio climático amenaza al 50% de las tierras agrícolas de América latina”, *Clarín*, Sección Sociedad, 7 de abril de 2007.
- Garat, Pablo María (1999), “Los municipios en la organización federal Argentina. Análisis institucional, jurídico, político, administrativo y financiero”, Argentina, Consejo Federal de Inversiones.
- García, Rolando (2006), *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*, Barcelona, Gedisa, 1ª ed.
- Garrido Cordobera, Lidia y Kunz, Ana (2009), *Cuestiones Ambientales*, Buenos Aires, La Ley, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Departamento de Publicaciones.
- Hernández, Antonio María (2005), “La descentralización del poder en el Estado Argentino”, *La descentralización del poder en el Estado contemporáneo*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, pp. 28-29.

- Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (2010), *Cuaderno de Derecho Ambiental - N° I “Cambio Climático”*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- Iturburu, Mónica (2000), “Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional”, La Plata, Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Dirección de Estudios e Investigación.
- Ministerio del Interior y Transporte, Secretaría de Asuntos Municipales, “Programa Municipios al Mundo” [en línea], Buenos Aires, <[http://www.mininterior.gov.ar/municipios/al\\_mundo.php](http://www.mininterior.gov.ar/municipios/al_mundo.php)> [Consulta: 18 de agosto de 2013]
- Montaña, Elma (2013), *Escenarios de cambio ambiental global, escenarios de pobreza rural. Una mirada desde el territorio*, Ciudad de Buenos Aires, CLACSO, 1ª ed.
- Piombo, Horacio (1994), *Teoría General y Derecho de los Tratados Interjurisdiccionales Internos*, Buenos Aires, Depalma, 1ª ed.
- Rosenberg, Gloria (2010), “De Kyoto a Copenhague: Principales reconocimientos y medidas”, *Cuaderno de Derecho Ambiental N° I “Cambio Climático”*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, pp. 43-56.
- Sabsay, Daniel Alberto (2009), “Consideraciones en torno al federalismo argentino”, *Revista Jurídica de UCES* N° 13, pp. 244-263.
- Scripps Institution of Oceanography University of San Diego, “Carbon Dioxide at Mauna Loa Observatory reaches new milestone: Tops 400 ppm” [en línea], San Diego, 2013, <<https://scripps.ucsd.edu/news/7992>> [Consulta: 18 de septiembre de 2013].
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, “El cambio climático y su mitigación” [en línea], Buenos Aires, <<http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=528>> [Consulta: 18 de septiembre de 2013].
- Stiglitz, Joseph (2006), *Cómo hacer que funcione la globalización*, Madrid, Taurus, 1ª ed.

- Stiglitz, Joseph, “A cool calculus of global warming” [en línea], Estados Unidos, 2006, <<http://www.project-syndicate.org/commentary/a-cool-calculus-of-global-warming#b6AGetzjfRCB4er7.99>> [Consulta: 20 de agosto de 2013].
- Stiglitz, Joseph, “Overcoming de Copenhagen Failure” [en línea], Estados Unidos, 2010, <<http://www.project-syndicate.org/commentary/overcoming-the-copenhagen-failure#9J0JBpCRQJ07TxD0.99>> [Consulta: 20 de agosto de 2013].
- Taborda, Oscar (2007), “Estrategias para la reducción de emisiones en grandes urbes”, en Bellorio Clabot, Dino, *Derecho del Cambio Climático. Régimen jurídico de bonos e industrias limpias*, Buenos Aires, Ad-Hoc, pp. 79-86.
- Therborn, Goran (2012), *El Mundo. Una guía para principiantes*, México, Océano, 1ª ed.
- Valls, Mario (1997), *Derecho Ambiental*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 5ª ed.



#### YAMILA CASTAGNOLA

Es abogada con especialización en Derecho Ambiental (UB), docente universitaria (UB-UCES) y miembro del Instituto de Políticas Socioambientales de ACEP.

Realiza tareas de investigación en el área jurídica en la Universidad de Belgrano y UBA, en particular relacionadas a la problemática de los daños de incidencia colectiva y políticas públicas ambientales. Es miembro del Seminario Permanente de Investigación “Problemática de los Daños en la Sociedad Actual”, del Instituto de Investigaciones Ambrosio Gioja (Facultad de Derecho, UBA).

Es autora de artículos de divulgación y capítulos de libros vinculados a la temática ambiental y conferencista en diversos congresos y seminarios de la especialidad. Fue asesora legal de la Autoridad Ambiental Provincial bonaerense y de la provincia de Entre Ríos durante 8 años en temáticas vinculadas a la gestión de residuos y la actividad industrial, colaborando en la elaboración de normativa ambiental provincial y nacional.



RAMIRO SARANDÓN /

# **LA GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS: UNA EXPERIENCIA A ESCALA REGIONAL**

## **1. Introducción**

Es de público conocimiento el conflicto existente en las grandes urbes mundiales con respecto a la disposición final de residuos sólidos urbanos (RSU). Si bien, en general, los planteos se refieren a la localización de los rellenos sanitarios, la ciudadanía tiene la percepción de que es necesario implementar soluciones integrales a este tema.

Un adecuado manejo de los residuos domiciliarios debe enmarcarse en lo que se denomina la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU; SAyDS, 2005). La GIRSU reconoce la necesidad de una planificación integral, su progresiva implementación y el involucramiento de actores locales, sean gobiernos municipales, población, recolectores informales, procesadores o recicladores. El manejo de RSU involucra hábitos y pautas culturales profundamente arraigados en la población, cuya eventual modificación requiere cambios en el comportamiento cotidiano de miles de personas, cuantiosas inversiones en infraestructura y equipamiento, desafiantes desarrollos tecnológicos y necesarios acuerdos institucionales. Por este motivo, para que la gestión de RSU sea exitosa debe incorporar estrategias

innovadoras que mejoren la transparencia y fomenten la participación activa de todos los sectores involucrados, tanto en el proceso de toma de decisiones como en el seguimiento y monitoreo.

En este trabajo se presenta una experiencia de GIRSU para la “Región Capital”, consorcio conformado por los municipios de Berisso, Brandsen, Ensenada, La Plata y Punta Indio (UNLP, 2009), donde se planteó la necesidad de realizar una planificación integral para los residuos sólidos urbanos. Se trabajó estrechamente con los gobiernos municipales y se contó con el apoyo del gobierno provincial y la colaboración de profesionales de las universidades locales (Universidad Nacional de La Plata y Universidad Tecnológica Nacional).

## **2. El desafío de la gestión de los residuos sólidos urbanos**

Si analizamos los hábitos y costumbres relacionados con la higiene pública en la Edad Media (*Fig. 1*), comprenderíamos el origen de las epidemias que diezmaron la población europea en ese período de la historia occidental. No era solamente una cuestión de malos hábitos de higiene individual de ciertas clases sociales con limitaciones económicas, sino que formaban parte de una concepción integral de esa época. Actualmente, por razones de salubridad colectiva, asumimos –por ejemplo- los costos económicos asociados al manejo del agua, incluyendo cuantiosas inversiones en redes de agua potable y sistemas de cloacas y desagües pluviales. Es posible afirmar, entonces, que el modo en cómo manejamos o gestionamos nuestros desechos o residuos depende de una concepción integral de los costos y beneficios asociados a dicho manejo.



*Sanitation in the Middle Ages,  
from an old wood cut*

Fig. 1: Saneamiento en la Edad Media. Hábitos y costumbres.  
(Tomado de: [www.theclimatescam.com](http://www.theclimatescam.com)).

Puede ser llamativo que aún no se haya alcanzado similar toma de conciencia respecto del manejo de los RSU. Una posible explicación es que se trata de un problema relativamente reciente, de no más de un par de generaciones humanas (50 años), asociado al proceso de urbanización (migración de la población del campo a las ciudades) y al progreso tecnológico que ha generado una infinidad de nuevos productos derivados del petróleo (plásticos) que han suplantado productos de origen orgánico (biodegradables).

Hasta mediados del siglo XX la producción de “basura” no superaba los 500 gr/persona/día, siendo mayormente orgánica (restos

vegetales, animales) que procesaban animales domésticos o de granja (gallinas), o que eran enterrados en el fondo de las casas o en basurales comunitarios donde se degradaban rápidamente. El auge de la sociedad de consumo ha posibilitado que se incrementara de dos a cuatro veces la cantidad de residuos sólidos generados por persona (actualmente es de 1 a 2 kilos/persona/día, dependiendo de nivel socioeconómico), con un 50% de materiales orgánicos y el resto de diversa composición.

Sin embargo, los esquemas de manejo y gestión de los RSU no han cambiado mucho. La estrategia del enterramiento es vista generalmente como la mejor opción, debido a su sencillez de implementación, a la experiencia local y a su costo operativo significativamente menor que otras opciones que, además, requieren un cambio sustancial en el comportamiento de la población, con importantes inversiones, un mayor costo operativo y una mayor complejidad de gestión. La cuestión es si en esa estructura de costos económicos estamos incluyendo todos los costos asociados a una u otra opción. Es conocida la crítica a los basurales a cielo abierto, e incluso a los rellenos sanitarios, debido a que ellos constituyen un “pasivo ambiental” que se transfiere a las futuras generaciones. Esto hace referencia al hecho de que en el futuro tendrán que reparar el daño ambiental ocasionado (contaminación del agua o del suelo) o verán acotadas sus posibilidades de desarrollo por restricciones de uso de esos terrenos degradados.

En este contexto es válido preguntarse si no ha llegado el momento de replantearnos qué hacemos con la basura.

## **2.1. LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS**

Los residuos sólidos urbanos (RSU) son “aquellos elementos, objetos o sustancias generados y/o desechados, producto de actividades

realizadas en los núcleos urbanos y rurales, comprendiendo aquellos cuyo origen sea doméstico, comercial, institucional, asistencial e industrial (no especial y asimilable a los residuos domiciliarios).” (Ley N° 13.592 de la provincia de Buenos Aires). Es importante señalar que los RSU no incluyen a los residuos patogénicos (derivados de la actividad hospitalaria) cuyo manejo está regido por la Ley N°: 11.347 (excepto aquellos residuos de tipo “A”: asimilables a domiciliarios); ni a los residuos especiales o peligrosos (que se rigen por la Ley provincial N° 11.720 o la Ley Nacional N° 24.051); ni a los residuos radioactivos.

Dentro de los RSU podemos distinguir las siguientes clases:

- a) *Residuos Urbanos o Municipales*: residuos domiciliarios particulares; de comercios; oficinas y servicios; limpieza de playas; vías públicas; zonas verdes; áreas recreativas; restos de poda; animales domésticos muertos; muebles; enseres; electrodomésticos; vehículos abandonados; y residuos y escombros procedentes de obras menores.
- b) *Residuos Asimilables a Urbanos*: residuos orgánicos procedentes de comedores y cocinas; actividades comerciales y pequeña industria de transformación; hotelería; gastronomía.
- c) *Residuos Inertes*: residuos inocuos o de escasa peligrosidad (chatarra, movimiento de tierras, escombros, barros inertes).

La cantidad y tipos de residuos generados por una persona, una familia, un comercio, o una ciudad dependen del nivel socioeconómico de sus habitantes, su nivel de vida o poder adquisitivo, sus hábitos de consumo, del sistema productivo, de los métodos de embalaje y envasado de bienes y servicios y, en general, de aspectos relacionados con el crecimiento económico de los países (SAyDS, 2005).

La *Tabla 1* muestra los valores de RSU con destino al CEAMSE, en toneladas por día correspondientes a la Ciudad de Buenos Aires y a los partidos de la provincia de Buenos Aires. La última columna muestra los valores expresados en kilos por habitante y por día. Puede verse claramente que un habitante promedio de la ciudad de Bs. As. genera prácticamente el doble que un habitante promedio de la Provincia. En este análisis debe considerarse los RSU que generan aquellos que duermen en el Conurbano bonaerense pero contribuyen diariamente a la generación de RSU dentro de la ciudad de Bs. As. ya sea en su trabajo, durante sus almuerzos, en sus paseos de compras, etc.

Dentro de lo que podemos considerar residuos urbanos domiciliarios se incluyen mayormente residuos orgánicos (de un 45 a un 70%); papel y cartón (11 a 20%); vidrio (3 a 11%); plásticos (5 a 9%); metales; textiles y otros. Estos porcentajes varían también según el nivel socioeconómico y el estilo de vida de la población. En la *Tabla 2* se presentan valores medios de la ciudad de Bs. As. (CABA), Provincia y La Plata. El bajo porcentaje de vidrio y metales se debe a que suelen ser separados en muchos hogares, recolectados en forma diferencial y mayormente reciclados por un sistema informal en el que intervienen botelleros o chatarreros, siguiendo circuitos bien definidos. Igualmente, nótese el alto porcentaje de material potencialmente reciclable (más de un 30% corresponde a plásticos, papel y cartón) y que sin embargo, termina siendo enterrado. Dentro de estos residuos de origen domiciliario u hogareño debe reconocerse la presencia de ciertos porcentajes de residuos especiales o peligrosos (por ejemplo pilas y baterías, restos de pintura, aerosoles, insecticidas) o patogénicos (vendas, apósitos, jeringas).

**TABLA 1:** Cantidad de RSU generados en la ciudad de Buenos Aires y partidos de la provincia de Buenos Aires cuyo destino es el CEAMSE (Datos de SAYDS, 2005).

Operación	Total	RSU	Población	Tasa de ge-
CEAMSE	Municipios	ton/día	Servida	neración per
	(n°)		Hab	cápita
				kg/hab.día
Ciudad de Buenos Aires	1	4.146,85	2.721.750	1,52
Provincia de Buenos Aires	34	8.590,29	10.415.088	0,82
Total CEAMSE	35	12.737,14	13.136.838	0,97

**TABLA 2:** Porcentajes de cada tipo de RSU generado en la provincia de Buenos Aires, en la Ciudad Autónoma de Bs. As. (CABA) y en la ciudad de La Plata (Fuente: (1) OPS 2002; (2) CEAMSE 2003; (3) UTN 2004).

Material	Bs. As. (1)	CABA (2)	La Plata (3)
Papel-cartón	25.4%	13.6%	17.8%
Vidrio	4.2%	5%	3.1%
Metales	2.8%	1.8%	2.2%
Plásticos	17.0%	17.9%	15.5%
Orgánicos	40.0%	50.9%	48.6%

## 2.2. LA GESTIÓN DE LOS RSU

La gestión de los RSU debe considerar todos los aspectos del circuito que atraviesan: la generación (incluyendo los procesos industriales, los modelos de empaque o envases o en el hogar); la disposición inicial (diferenciada o no, momento y lugar); la recolección (momento, equipos); el transporte (hacia centros de acopio, estaciones de transferencia o hacia el destino final); la recuperación y el reciclaje (circuitos formales e informales, tecnologías, equipos, organización); los centros

de procesamiento (artesanal o industrializado, ubicación territorial) y los sitios de disposición final (volumen, ubicación, tecnologías).

Los municipios son los encargados de la Gestión de los RSU ya que se ocupan de su planificación, implementación, control y administración general. Según la SAyDS (2005), “el manejo de los residuos constituye un problema creciente para la mayoría de sus autoridades locales, ya que su gestión suele reducirse a la recolección domiciliaria e higiene urbana, consistente en el barrido de calles y limpieza de otros sectores públicos y de la disposición final de los residuos efectuada, en muchos casos, en Basurales a Cielo Abierto (BCA) con escasos controles ambientales y técnicos, y los consiguientes riesgos derivados para la salud y ambiente”.

Una inadecuada gestión de RSU tiene graves consecuencias sobre el ambiente local y regional ya que los BCA contaminan el suelo donde se deposita la basura, las aguas subterráneas y superficiales circundantes y el aire, debido a los humos nocivos derivados de la combustión incompleta de los residuos quemados, al material particulado que se genera por la “erosión” de los RSU y a las emisiones de gases metánicos allí generados. Al mismo tiempo, se genera un foco de potenciales enfermedades debido a la proliferación de plagas y vectores (biológicos, hídricos, eólicos o tróficos) transmisores de enfermedades (existen más de 40 enfermedades infecciosas asociadas a una inadecuada gestión de RSU); se deteriora el paisaje y se instalan formas de vida humana no sostenibles para quienes habitan en las inmediaciones de los basurales o manipulan los residuos (SAyDS, 2005).

En este escenario queda claro que definir un modelo de gestión de los RSU es un gran desafío para las autoridades locales y regionales, que debe partir del análisis y reconocimiento de la situación actual y del planteo de un modelo óptimo a alcanzar. La Gestión de los RSU es un tema complejo que involucra aspectos técnicos, económicos,

sociales, institucionales, legales, territoriales y ambientales. Cualquier propuesta de modificación requiere profundos cambios en el comportamiento de miles de personas, cuantiosas inversiones, importantes desarrollos tecnológicos y acuerdos institucionales.

El adecuado manejo del tema de los RSU debe enmarcarse en lo que se denomina la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU), que requiere de una planificación integral, su progresiva implementación y el involucramiento de los actores locales (Gobierno, población, recolectores informales, procesadores, recicladores, etc.) (Fig. 2). El esquema deberá ser de aplicación progresiva, por lo que es conveniente que sea consensuado con los actores y la población en general.

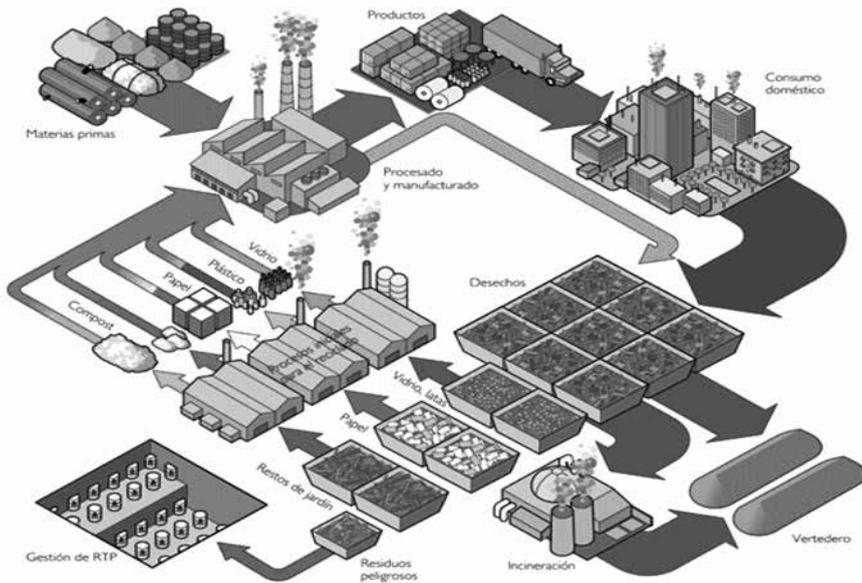


Fig. 2: Esquema de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU)

(Tomado de: <http://ar.kalipedia.com>).

### **3. La GIRSU de la Región Capital (GIRSU-RC)**

Una experiencia de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos a escala regional se desarrolló desde la UNLP-UTN FRLP para la Región Capital. El estudio incluyó un análisis de la situación de los RSU en la Región, que abarca la gestión actual (procesos, instituciones, tecnologías), los aspectos sociales de la gestión (entrevistas), su relación con la salud, los aspectos económicos y financieros de la gestión, y los resultados del proceso participativo. De forma complementaria se desarrolló un diagnóstico ambiental integral que incluye aspectos del medio natural (biofísico), urbano territorial, socioeconómico y normativos e institucional. Se realizó un análisis de las tecnologías de manejo de RSU (desde la recolección hasta su disposición final), incluyendo la descripción de las tecnologías y su análisis comparado. Sobre esta base, se elaboraron los lineamientos generales del Plan GIRSU-RC, incluyendo las consideraciones y criterios generales, los objetivos, la descripción de los modelos alternativos para la GIRSU, un análisis territorial para la implementación del PGIRSU-RC, tanto desde su dimensión urbano territorial como natural y un esquema de gestión social y comunicacional.

#### **3.1. NECESIDAD DE UN NUEVO PARADIGMA PARA LA GIRSU REGIONAL**

Es posible afirmar que la gestión de RSU en la región enfrenta un nuevo contexto de planificación exigido y condicionado por las nuevas normativas (Ley Nacional N° 25916, Ley Provincial N° 13592) y los nuevos criterios de gestión prevalecientes (Estrategia Nacional para la GIRSU, SAyDS, 2005).

Más allá de este contexto formal y teórico, existe también un contexto real y cotidiano que debe ser considerado seriamente en cualquier intento de elaborar un plan para la gestión de los RSU en la Región

Capital dado que implica un cuestionamiento a los modelos tradicionales de manejo de RSU.

La disposición final de la basura en los partidos del área metropolitana (que incluye a 3 de los partidos de la Región Capital: Berisso, Ensenada y La Plata) se regía por el Decreto Ley 9111/78, que especificaba que dicha disposición debía ser efectuada exclusivamente por el sistema de relleno sanitario y por intermedio del CEAMSE (originalmente Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado). Esta obligación fue modificada en la Ley Provincial N° 13592 (2006), promoviendo una gestión integral de los RSU.

Antes del Dto. Ley 9111/78, los RSU se disponían en basurales a cielo abierto o eran incinerados en los propios domicilios y edificios. La idea de utilizar la basura para rellenar zonas bajas (inútiles e improductivas) con el fin de sanear estas áreas inundables y pantanosas que rodeaban la Ciudad de Buenos Aires, evitando la contaminación del aire por el humo y el hollín que desprendían los incineradores, cautivó a los técnicos y administradores responsables del tema.

Hoy en día, las zonas bajas e inundables son denominadas “humedales”, a los que se reconocen beneficios ecológicos asociados a los “servicios ecosistémicos o ambientales” (reservorio de agua, minimización de riesgos de inundación, hábitat de la fauna silvestre, etc.) y que requieren conservación y protección. Más aún, la disposición final de los RSU en la modalidad de “relleno sanitario” (que se diferencia de un Basural a Cielo Abierto por las tecnologías, equipos y controles de efluentes utilizados) es vista como un procedimiento que genera un “pasivo ambiental”, es decir, una condición que constituye un foco de contaminación de suelo y agua (superficial y subterránea) y un limitante al uso o aprovechamiento de esas tierras en el futuro.

Por otro lado, y a pesar de que el mencionado Dto Ley 9111/78 prohibía actividades de aprovechamiento de los RSU, en décadas pasadas

han proliferado un conjunto de actividades informales asociadas a la recuperación y reciclado de materiales potencialmente valiosos (metales, vidrios, papel, cartón), dando lugar a la consolidación de una serie de ocupaciones para una porción numerosa de la población. Estas nuevas ocupaciones (realizadas por los denominados “cartoneiros”) son parte del desafío que debe enfrentar la gestión de los RSU en la región. Soluciones integrales de tipo industrial, adecuadas para contextos socioeconómicos diferentes (por ejemplo, en varias ciudades europeas) y aplicadas a nuestra realidad generarían la pérdida de la fuente de recursos utilizados por esta población, para la cual la basura “es su último recurso”.

Sobre la base de las entrevistas y reuniones informativas realizadas en el marco de este estudio, puede afirmarse que uno de los cuestionamientos esenciales al “modelo tradicional” ha sido (y continúa siendo) su carácter cerrado y autoritario de toma de decisiones (claramente ligado a su origen en la última dictadura). Esta condición, levemente modificada en los últimos años, ha llevado el cuestionamiento del modelo tradicional a un punto de difícil retorno, en el cual no sólo se cuestiona la falta de participación y transparencia en el manejo de la información (especialmente aquella referida a los riesgos ambientales), sino que se ha asociado ese comportamiento a las técnicas utilizadas, cuestionando la tecnología del relleno sanitario en sí misma.

Este cuestionamiento al modelo tradicional ha dado lugar a movilizaciones populares en contra de la instalación de nuevos sitios de relleno sanitario en áreas periféricas del Conurbano bonaerense (algunos bajo la consigna “No + Ceamse”). Actualmente, la “basura” que se genera en la Ciudad de Buenos Aires y en el Conurbano se dispone en su mayoría en un sitio de relleno (Norte III) cuya capacidad se vería colmada en unos pocos años. Por su parte, en la Región Capital, los partidos de Berisso, Ensenada y La Plata disponen sus residuos en el predio del Ceamse de Punta Lara (pronto a ser cerrado

definitivamente), mientras que Brandsen y Punta Indio lo hacen en sus propios sitios de disposición final.

Parecería claro que este “modelo tradicional” del relleno sanitario del Ceamse se está agotando, tanto por la falta de espacio físico (nuevos terrenos cada vez más alejados de los centros de consumo y generación de residuos) como por la falta de sustento y aceptación pública (rechazo a la instalación de rellenos en varios municipios por fuera del “tercer” cinturón del Conurbano bonaerense, por ejemplo Brandsen o San Vicente).

Lo que no está claro aún es el modelo alternativo que deberá reemplazarlo. Las nuevas leyes vigentes en la Provincia y Nación marcan un nuevo rumbo, pero las prácticas cotidianas aún no logran orientarse en ese sentido. Algunos conceptos como Reducir (o minimizar el volumen de RSU generados), Recuperar (los materiales valiosos como metales, vidrio o papel) y Reciclar (materiales como plásticos, papel y cartón), integrados en una estrategia denominada de las “3R” o aprovechar los residuos orgánicos a través de su biodigestión o el compostaje, son indicativos de la orientación y de las posibilidades tecnológicas existentes, pero no constituyen “modelos” integrales en sí mismos. Resulta imperioso elaborar un nuevo paradigma que guíe el proceso de toma de decisiones tendientes a modificar gradual y progresivamente el “modelo tradicional” de gestión de los residuos sólidos urbanos hacia un modelo de gestión integral. La opción de cambio drástico de modelo es riesgosa debido a la naturaleza prácticamente continua del flujo de residuos sólidos generados por las grandes concentraciones humanas.

Es esencial reconocer que una adecuada gestión de los RSU requiere darle un tratamiento diferenciado a cada tipo de residuo según sus características y propiedades. En este sentido, sería esperable poder recuperar y reciclar todos los residuos tales como metales, vidrio,

cartón, papel y plásticos; implementar un proceso de transformación adecuado a los residuos orgánicos (sea por biodigestión o compostaje) y disponer en celdas de seguridad aquellos residuos peligrosos o especiales (*Fig. 2*). Para lograr este esquema se deben implementar sistemas de disposición inicial, recolección y transporte diferenciados por residuos, ya que la tarea de separación es la más engorrosa y difícil del circuito de los RSU. De no ser así, existe el riesgo de “contaminación” de algunos de ellos, lo que limitaría su posterior aprovechamiento. Por ejemplo, la mezcla de residuos orgánicos de origen vegetal con residuos especiales (pilas) puede alterar el proceso de degradación de la materia orgánica (por cambios en el pH) o directamente contaminar el producto final de la degradación aeróbica de la materia orgánica (“compost”) y restringir su utilidad y, en consecuencia, su valor productivo o comercial.

Existen experiencias de gestión integral de los RSU en varias partes de la provincia de Buenos Aires y de la República Argentina. En general, esas experiencias se han llevado a cabo en localidades pequeñas o medianas (menores a 50.000 habitantes, por ejemplo, en Trenque Lauquen o Laprida), existiendo muy pocas experiencias de cambio de modelo aplicado a grandes núcleos urbanos. En estos casos, las mejoras se han concentrado en promover la disposición inicial diferenciada en 2 o 3 tipos de residuos (por ejemplo, Ciudad de Buenos Aires, Rosario o La Plata), fomentando la recuperación y el reciclaje (metal, vidrio, papel, plásticos), la disposición inicial de residuos peligrosos o especiales (pilas y baterías, aunque sin un destino final claro) y, en algunos casos, un incipiente desarrollo de sistemas de procesamiento de la fracción orgánica de los residuos por medios alternativos (compost y biodigestión, por ejemplo en el mismo Ceamse de Norte III).

Más allá de las cuestiones meramente técnicas o administrativas a ser desarrolladas para la gestión integral de los RSU de la Región Capital (sean de disposición inicial, transporte, o disposición final) es

necesario implementar un modelo de gestión que implique un cambio en la comunicación y difusión de la información, generando una mayor participación y mejorando la transparencia en la gestión. Sólo este cambio permitirá el posterior análisis racional y descarnado de los aspectos técnicos y económicos de cada modelo alternativo de gestión de RSU para luego elegir el que resulte más adecuado a nuestra realidad.

### **3.2. LINEAMIENTOS GENERALES DEL PLAN**

Sobre la base del análisis del manejo de los RSU en la Región, del diagnóstico ambiental regional, de la evaluación de las distintas tecnologías de manejo de RSU disponibles, de las normativas vigentes a nivel local y regional, y de la consideración de los aspectos sociales e institucionales, se elaboraron los lineamientos generales del Plan para la GIRSU-RC, incluyendo la visión, objetivos y modelo de intervención. También se han tomado en consideración la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU; SAyDS, 2005) y las normativas y leyes vigentes a nivel nacional y provincial. Igualmente ha sido de mucha utilidad el esquema conceptual para el manejo de los RSU del PNUD (Schübeler; Wehrle & Christen, 1996) y el excelente trabajo de la Federación Canadiense de Municipalidades (FCM, 2004).

El presente es un momento especial para planificar la gestión de RSU en la Región, ya que se han promulgado nuevas normativas nacionales y provinciales que apuntan a consolidar un esquema de gestión integral para los RSU, eliminando las restricciones que existían en el área del Gran Buenos Aires, promoviendo actividades de recuperación y reciclaje, y fomentando la inclusión de los distintos actores vinculados con los RSU. **Esta oportunidad debe ser aprovechada para imponer un nuevo esquema genérico de GIRSU alternativo a aquellos modelos tradicionalmente utilizados en la Región y alrededores.**

**Visión:**

“Los RSU de la Región Capital son gestionados por sus municipios en forma **integral** con una activa **participación** de la comunidad y el apoyo del Gobierno provincial y Nacional, con **inclusión social** formalizada de los operadores en todas y cada una de las fases del ciclo de gestión de RSU, utilizando **estrategias y tecnologías efectivas** que internalicen los **costos ambientales y sociales**, asegurando una adecuada **higiene urbana y calidad ambiental** (local y regional) para la actual y las futuras generaciones, **minimizando** los efectos negativos a la **salud y al ambiente** en el marco de las **normativas vigentes** y un modelo de **gestión abierto y transparente**”.

**Objetivo general:**

Establecer una estrategia general tendiente al manejo integrado de los RSU de la Región Capital que sea factible técnica, económica, ambiental y socialmente; con un enfoque adaptativo, inclusivo, progresivo e integral, con el fin de asegurar la salud pública y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Región Capital.

**Objetivos específicos:**

- Asegurar la higiene urbana y la salud pública en la Región Capital.
- Promover un cambio cualitativo en el manejo de los RSU.
- Fomentar el cambio de hábitos de consumo, generación y disposición de los RSU.
- Promover la inclusión social, mejorando las condiciones laborales, de higiene y seguridad de las personas vinculadas directamente con el manejo de los RSU, reconociendo su papel de “servidores públicos”.
- Fomentar la recuperación, procesamiento y reciclado.
- Fomentar el desarrollo de industrias del reciclado asegurando el suministro de insumos.
- Desarrollar estrategias sociales y comerciales asociadas al circuito de RSU.

- Adecuar la gestión de RSU a las normativas vigentes.
- Minimizar el enterramiento de los RSU.
- Minimizar los impactos ambientales y sociales asociados a los RSU.
- Instaurar un modelo de gestión abierto, participativo y transparente.
- Desarrollar estrategias de comunicación efectivas para el cambio cultural en relación al manejo de los RSU.
- Internalizar los costos ambientales y sociales.
- Explicitar y distribuir proporcionalmente entre la población, el Gobierno local, provincial y Nacional, los costos asociados a la gestión integral de los RSU.
- Desarrollar incentivos económicos para empresas, instituciones y hogares que estimulen la reducción y separación en origen, y maximicen el reciclado.
- Adecuar las estrategias y esquemas de gestión a la realidad distintiva de los distintos núcleos poblacionales en la región.

Modelo de intervención:

El modelo de intervención propuesto incluye un modelo tecnológico, un esquema de intervención territorial y un modelo de gestión institucional.

Con el fin de cumplir con los objetivos generales y específicos planteados para el PGIRSU se elaboraron seis modelos de intervención alternativos (incluyendo la estimación de los costos de inversión y operación o mantenimiento de cada uno) sobre la base del análisis de las tecnologías disponibles en la Región y tomando en consideración las sugerencias y proyectos presentados para algunas ONG's en el proceso participativo realizado durante el desarrollo de este estudio.

Por otro lado, el diagnóstico regional ha puesto en evidencia la heterogeneidad territorial en relación a la distribución de la población,

las diferencias en el nivel socioeconómico y la consecuente heterogeneidad en la generación de RSU (tanto en cantidad como en calidad), por lo que se definió también un esquema de intervención territorial.

Sobre la base de la evaluación de los distintos modelos planteados se propuso implementar para la Región Capital un Modelo Mixto de GIRSU basado en el Modelo Tecnológico Combinado para el área central (municipios de La Plata, Berisso y Ensenada) y un Modelo Distribuido para la periferia (municipios de Punta Indio y Brandsen).

El modelo para el Área Central (LP, BE y EN) debería incluir 15 Centros de Recuperación Urbano Municipal (CRUM) para el manejo de los residuos recuperables (bolsa verde) y una Estación de Transferencia (ET) que facilite el transporte de los restantes RSU (bolsa negra) a un Centro Integral de Tratamiento y Disposición Final (CITDF) ubicado en la RC. El CITDF consta de una planta de separación de RSU, equipamiento para el tratamiento de la fracción orgánica (biodigestión + compostaje), de la fracción recuperable y para la eliminación o disposición final de los demás RSU (rechazo, peligrosos), sea por inertizado o en un relleno de seguridad.

El modelo para la periferia (BR y PI) debería incluir un CRUM para el manejo de los residuos recuperables (bolsa verde) y equipamiento para el tratamiento de la fracción orgánica (biodigestión + compostaje), enviando los rechazos al CITDF regional.

El área central es responsable de más del 90% del total de RSU generado en la Región (750 a 800 Tn/día). Los partidos de la periferia generan en conjunto un total de 20 a 30 Tn/día, esencialmente en los núcleos urbanos (Brandsen, Verónica, etc.). Las distancias existentes desde estos núcleos a cualquiera de las áreas identificadas como potenciales receptoras de intervenciones implican costos de transporte que sólo se justifican esporádicamente para el movimiento de ciertos residuos concentrados (rechazos compactados). Esta distinción debe

mantenerse en la medida que no cambien sustancialmente sus aportes en la generación de RSU a la región. De los modelos considerados, sólo algunos son adecuados a la zona periférica, considerando la vinculación con un CITDF en la zona central en donde los rechazos puedan ser procesados de forma adecuada. Esto mejoraría la ecuación costo beneficio económico de los pequeños centros urbanos de Brandsen y Punta Indio que sólo deberían enviar semanalmente los residuos de descarte o rechazo para su tratamiento y disposición final en el área central.

En el estudio se realizó un análisis integral de los sitios posibles para la localización del CITDF para los RSU de la Región Capital. Se identificaron 5 sectores que presentan parcelas potencialmente adecuadas desde un punto de vista natural y urbano territorial. La identificación específica de las parcelas a seleccionar depende de un análisis a ser realizado en el marco de los estudios de impacto ambiental exigidos por normativa vigente a nivel nacional, provincial y municipal.

A fin de garantizar el seguimiento de la implementación del esquema de intervención regional se planteó un esquema institucional de gestión:

- *Institución autónoma regional*: tendrá por función llevar adelante el plan y dependerá directamente del Consorcio Regional, debiendo tener una autonomía económica que garantice la toma de decisiones respecto a las inversiones, manejo de personal, equipos, etc.
- *Consejo asesor*: tendrá por función colaborar con la institución autónoma regional en los aspectos técnicos, socioculturales, comunicacionales y ambientales de la GIRSU, incluyendo instancias de auditoría interna y externa, monitoreo ambiental, comunicación e información pública. Estará conformado por representantes de entidades académicas, centros de investigación

tecnológica y ONG de distintas áreas (producción, comercio, industria, ambiente, defensa civil, etc.). Es importante mencionar que la entidad responsable del monitoreo y control del Plan debe demostrar idoneidad e independencia de criterio para que su función sea realmente efectiva.

Un elemento esencial de este esquema de gestión será una adecuada estrategia de comunicación que buscará generar actividades para el fortalecimiento institucional de las estructuras del sector público municipal con el propósito de lograr el cambio cultural en relación a los residuos sólidos urbanos.

#### **4. Conclusiones**

Como resultado del trabajo se plantearon los lineamientos estratégicos para la GIRSU-RC que requieren ser desarrollados en detalle, sea a nivel de proyecto ejecutivo de ingeniería, esquema de organización social y administrativa, o de ubicación territorial.

Se identificaron modelos tecnológicos alternativos para la GIRSU y se analizaron los costos de inversión, de operación y mantenimiento de cada uno de ellos. Los valores son aproximados según el grado de desarrollo conceptual alcanzado en cada fase del circuito de RSU para cada uno de los modelos o esquemas de gestión y deberán ser ajustados a medida que avancen los estudios de detalle mencionados.

Además se elaboró un Modelo Mixto (combinado y distribuido) para su implementación en la heterogeneidad territorial que actualmente muestra la Región. Este Modelo representa un avance conceptual y estratégico que orienta el esquema de gestión de los RSU, admitiendo ajustes y adaptaciones progresivas según se desarrolle la realidad tecnológica, económica y social de la Región.

Como parte del cambio de paradigma en el manejo de los RSU, además de las modificaciones propuestas en el esquema tecnológico y territorial, se hace necesario un cambio en el esquema de gestión. Se requiere un **modelo de gestión abierto y participativo, que incluya instancias formales y continuas de educación, comunicación y difusión.**

**De no ser así, puede ocurrir que un esquema tecnológicamente adecuado puede confundirse con un esquema de gestión inadecuado y perder viabilidad social.**

Según el modelo tecnológico seleccionado y tomando en consideración un esquema de gestión abierto y participativo, **es recomendable iniciar el proceso de inserción territorial** del Modelo Mixto sobre la base de la información generada en este estudio, e incorporando instancias formales de información y participación pública.

Visto en perspectiva, casi una década después de su formulación, puede aseverarse que como resultado de esta experiencia se construyó una nueva planta de RSU en la Región Capital (Ensenada) que, complementando el cierre definitivo del CEAMSE de Punta Lara, pronto deberá entrar en funcionamiento.

Si bien, continúa el sistema de bolsa verde (recolección diferenciada), resta aún consolidar y desarrollar los CRUM en toda la Región Capital dotándolos de la infraestructura necesaria, equipamiento y capacitación para su adecuado funcionamiento. Desde la UNLP, en el marco de la Escuela de Oficios, y en cooperación con el OPDS (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible) de la provincia de Buenos Aires, se han brindado cursos de capacitación formal a miembros de las cooperativas que actualmente desarrollan esta actividad.

Sin embargo, existe una falta de comprensión y decisión política regional para completar este proceso, evidenciado en la aún incipiente

consolidación del circuito de recuperación y reciclado, la falta de monitoreo y difusión de la eficiencia integral del sistema GIRSU y los cambios necesarios que aún hay que hacer en la gestión institucional. Pareciera ser que una vez más se desmerece la necesaria instrumentación de nuevos modelos de GIRSU que incluyan cambios tecnológicos, económicos, territoriales y de gestión que auguren un modelo GIRSU exitoso para la RC.

No será de extrañar que en unos pocos años (menos de un lustro), cuando nuevamente se acerque un momento de decisión estratégico derivado de la falta de espacio geográfico para el desarrollo de nuevos rellenos sanitarios y se discutan modelos tecnológicos alternativos (incineración), se repita un conflicto socioambiental relacionado con la GIRSU en la Región por no haber apostado a un cambio más integral.

## **Bibliografía**

- Peter Schübeler, P.; K. Wehrle & J. Christen, 1996. Conceptual Framework for Municipal Solid Waste Management in Low-Income Countries. UNDP/UNCHS (Habitat)/World Bank/SDC Collaborative Programme on Municipal Solid Waste management in Low-Income Countries. Urban Management and Infrastructure. Working Paper No. 9. SKAT (Swiss Centre for Development Cooperation in Technology and Management), Switzerland.
- SAyDS (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable). 2005. Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (EN-GIRSU). Ministerio de Salud y Ambiente, Buenos Aires.
- FCM (Federation of Canadian Municipalities). 2004. Solid Waste as a Resource. Guide for Sustainable Communities. (disponible en Internet: [www.fcm.ca](http://www.fcm.ca)).



---

### **RAMIRO SARANDÓN**

Es doctor en Ciencias Naturales (Orientación Ecología) de la UNLP y con Postdoctoral Fellowship en la Universidad de Harvard (USA).

Es investigador y profesor titular en la Facultad de Ciencias Naturales y Museo de la Universidad Nacional de La Plata, profesor asociado en la Universidad Nacional de San Antonio de Areco y profesor en la Maestría en Ecohidrología (FI-FCNyM; UNLP).

Ha realizado presentaciones en reuniones nacionales e internacionales, publicado en revistas nacionales y extranjeras, y brindado numerosos cursos de postgrado en diversas universidades nacionales. Ha realizado numerosos trabajos de asesoramiento y consultoría en la Argentina y en diversos países de Latinoamérica en temas de evaluación ambiental estratégica; planificación, manejo y monitoreo ambiental para organismos internacionales.



HORACIO MARTINO /

## **HACIA UN MODELO DE DESARROLLO URBANO TERRITORIAL SOSTENIBLE E INTEGRADO**

En el marco de los recientes acuerdos globales, varios gobiernos locales de todo el mundo junto a distintas redes de ciudades iberoamericanas (CIDEU, UCCI, UCLG<sup>1</sup>, entre otras) comprometidos con un modelo de desarrollo urbano y territorial sostenible e integrado, consideran que la Agenda 2030 es una oportunidad para impulsar una transformación de los modelos de desarrollo local hacia otros más equitativos y sostenibles. Por ende, trabajan en adaptar sus políticas y modelos de ciudad a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los postulados de la Nueva Agenda Urbana (NAU).

La importancia de los ODS y la NAU radica en que aportan un marco común (relacionado con la comunidad global y adecuado a los gobiernos locales) para el desarrollo urbano y territorial sostenible e integrado, y a la vez movilizan recursos financieros nacionales e internacionales.

1 CIDEU - Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano; UCCI - Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas; UCLG - Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

En este contexto, se plantean los desafíos que enfrentarán las ciudades y se propone una serie de valores basados en lo que se denomina ‘localización de los ODS y la NAU’, en un sentido de adaptación y apropiación de estos objetivos de desarrollo y de la Nueva Agenda 2030, desde una perspectiva urbana territorial, pero entendiendo la integración e interconexión del modelo con otras dimensiones del desarrollo: social, económica, medioambiental, cultural y de gobernanza.

## **Los acuerdos globales**

A la hora de formular el Plan Estratégico Urbano Territorial de un municipio, son elementos básicos a tener en cuenta las agendas internacionales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015) y la Nueva Agenda Urbana (Naciones Unidas Hábitat III, 2016), junto con la preocupación de cómo bajar dichos acuerdos globales a nuestra realidad regional y a la escala local.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible son objetivos universales e integradores que guían la implementación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre del 2015. Estos Objetivos son el resultado de un proceso de negociación que se llevó a cabo después de la Cumbre de Río + 20 (2012), integran los asuntos pendientes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000/2015) orientados a erradicar la pobreza extrema, y apuntan a una solución más global y compleja al abordar la pobreza, el hambre, la salud, la educación, la paz, la igualdad de género, el saneamiento, la energía, el trabajo y el crecimiento económico, la industria e innovación, las desigualdades, el consumo y la producción, la acción por el clima, la vida submarina y de ecosistemas terrestres, la paz y la gobernanza, junto a las alianzas para lograr los objetivos.



En relación al desarrollo urbano territorial, los ODS se vinculan mediante el Objetivo 11 Ciudades y Comunidades Sostenibles, que apunta a “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Entre las metas de este Objetivo se destacan:

- Asegurar el acceso a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, y mejorar los barrios marginales.
- Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles, y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, con atención en las personas más vulnerables (mujeres, niños, etc.).
- Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles.
- Proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.
- Reducir el número de muertes y de afectados por desastres, así como las pérdidas económicas directas vinculadas al PBI, con acento en la protección de pobres y personas vulnerables.

- Reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales.
- Proporcionar acceso a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para mujeres, niños, personas de edad y con discapacidad.
- Apoyar los vínculos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.
- Implementar acciones para promover la inclusión, el uso eficiente de recursos, la mitigación y la adaptación al cambio climático, la resiliencia ante desastres y la gestión integral del riesgo de desastre.
- Apoyar la construcción de edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.

Los ODS y sus metas presentan indicadores mundiales elaborados por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, acordados en el marco de la Comisión de Estadística de Naciones Unidas en marzo de 2016. No obstante, cada país presenta los ODS con sus metas adaptadas e indicadores según nivel de desarrollo. Argentina, por ejemplo, lo hizo en julio de 2017, a través del Informe Voluntario Nacional - Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, elaborado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la Nación.

La Nueva Agenda Urbana se origina en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) llevada a cabo en octubre de 2016 en Quito y organizada luego de que las Naciones Unidas le encomendaran a ONU-Hábitat desarrollar el Objetivo 11 “Ciudades y Comunidades Sostenibles”.

La aplicación efectiva de la NAU se plantea a través de políticas urbanas basadas en un modelo de desarrollo urbano y territorial sostenible a incorporar en las estrategias y los planes de desarrollo integrado. Este modelo se sustenta en la interconexión entre las dimensiones espacial, social, económica, medioambiental, cultural y de gobernanza, que propician una economía competitiva, una calidad de vida elevada y la sostenibilidad del medio ambiente.

La *dimensión espacial* de la NAU se orienta a la integración de los sistemas territoriales y urbanos, y de las funciones urbanas y rurales, promoviendo el ordenamiento y el uso sostenible de los recursos naturales y la tierra.

Con el objetivo de impedir el crecimiento urbano incontrolado, reducir los problemas y las necesidades de movilidad y los costos per cápita de la prestación de servicios, y aprovechar la densidad y las economías de escala y de aglomeración, se promueve un ordenamiento urbano y territorial integrado. En ello se incluyen los principios de equidad, compacidad, policentrismo, conectividad, densidades adecuadas, múltiples usos del espacio, y usos sociales y económicos mixtos en las zonas construidas.

Siguiendo esta línea, se pone énfasis en la conectividad entre las ciudades y sus alrededores, las zonas urbanas y rurales y las zonas periurbanas y rurales, mediante la movilidad y el transporte sostenibles, así como la tecnología y las redes de comunicación e infraestructura. En cuanto al transporte y movilidad, se propone una movilidad urbana sostenible, segura y accesible para todos, así como sistemas de transporte de pasajeros y de carga que hagan un uso eficiente de los recursos y que faciliten un vínculo efectivo entre las personas, los lugares, los bienes, los servicios y las oportunidades económicas.

Asimismo, propone garantizar el derecho a una vivienda adecuada para todos, bien conectada y ubicada, donde se presta especial

atención al factor de proximidad y al fortalecimiento de la relación espacial con el resto del entramado urbano y las esferas funcionales cercanas. También se fomenta la seguridad de la tenencia de la tierra, reconociendo la pluralidad de tipos de tenencia y a través de soluciones que tengan en cuenta la edad y el género, y que sean adecuadas al medio ambiente. Asimismo, se plantea prevenir el surgimiento de barrios marginales y asentamientos informales con estrategias que vayan más allá de las mejoras físicas y ambientales y se integren en las dimensiones social, económica, cultural y política de las ciudades.

Por otro lado, también se prioriza la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad que contribuyan a mejorar la interacción social e intergeneracional, las expresiones culturales, la participación política, la cohesión social, la inclusión y la seguridad.

Finalmente, se impulsa el acceso equitativo y asequible a la infraestructura física y social básica sostenible para todos, junto a la eliminación de desechos, la atención de la salud y la planificación de la familia, la educación, la cultura y las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Más allá de la dimensión espacial, la NAU desarrolla otros postulados vinculados a las dimensiones social, ambiental, económica, cultural y de gobernanza.

Mediante la *dimensión social* propone una ciudad para todos, en cuanto a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades. Busca promover la integración y garantizar que todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades; el derecho a la ciudad y a una vivienda adecuada; el acceso universal al agua potable y al saneamiento, así como a los bienes públicos y servicios de calidad; la seguridad alimentaria y la nutrición; la salud; la educación; las infraestructuras; la movilidad y el transporte; la energía, la calidad del aire y los medios de vida.

En la *dimensión ambiental* se plantea cambiar el enfoque reactivo por uno más proactivo, con políticas de reducción y gestión de los riesgos de desastres, que reduzcan la vulnerabilidad, aumenten la resiliencia y la capacidad de respuesta ante los peligros naturales y humanos, y fomenten la mitigación y la adaptación al cambio climático.

En relación a lo anterior, la *dimensión económica* reconoce que el crecimiento económico inclusivo y sostenible, capaz de ofrecer empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, es un elemento clave del desarrollo territorial y urbano. Recomendamos, además, aumentar la productividad económica mediante una transición progresiva hacia sectores de alto valor añadido, promoviendo la diversificación, la modernización tecnológica, la investigación y la innovación.

En cuanto a la *dimensión cultural*, la NAU señala que la cultura y la diversidad cultural son fuentes de enriquecimiento para la humanidad y realizan un aporte importante al desarrollo sostenible de las ciudades. En ese sentido, se compromete a promover la cultura y el respeto ante la diversidad y la igualdad como elementos clave de la humanización de nuestras ciudades y asentamientos humanos.

Por último, en la *dimensión de gobernanza* se propone incorporar el desarrollo urbano y territorial sostenible en las estrategias y los planes de desarrollo integrado y entre distintos niveles y escalas de administración política. Fomenta una mayor coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno, definiendo claramente las competencias respectivas, los instrumentos y los recursos destinados a cada uno.

De manera paralela a la Conferencia de Hábitat III, se desarrollaron diferentes encuentros críticos<sup>2</sup> a la versión oficial de la NAU, como el

2 Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes. La Nueva Agenda Urbana: pensamiento mágico. Hábitat y Sociedad, N° 10 2017. Universidad de Sevilla.

Foro Social Resistencia Hábitat III (movimientos sociales) y el Hábitat 3 Alternativo (sectores académicos iberoamericanos).

En estos espacios alternativos se critica la falta de prioridades e instrumentos claros de la NAU para su implementación, así como la ausencia de un marco preciso que pudiera ser aplicado por los Estados, no quedando claro el rol de los gobiernos locales en gestionar las ciudades de las cuales son responsables.

Además, se objeta que es un documento atemporal con postulados genéricos (desarrollo urbano sostenible para la inclusión social, prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos, desarrollo urbano resiliente ambientalmente sostenible) y alejado de los problemas concretos de las ciudades (la mercantilización del suelo y la vivienda, las desigualdades en las ciudades, la insostenibilidad del modelo de urbanización, etc.).

Asimismo, se resalta que no se han tratado temas esenciales para el desarrollo y la sostenibilidad de los asentamientos humanos, como las dificultades de acceso al suelo urbano y el concepto de Derecho a la Ciudad, que queda apenas esbozado, lo que redundaría en muchas dificultades para su cumplimiento.

### **Las tendencias en América Latina**

En este marco global resulta indispensable adecuar los ODS y la NAU a nuestra realidad regional y en particular a los gobiernos locales, en un contexto donde las ciudades afrontaron una gran transformación que en este siglo adquirió una enorme velocidad.

Es oportuno, entonces, reflexionar sobre las tendencias emergentes y los principales desafíos que las ciudades enfrentarán en el futuro, constituyendo la base para pensar y planificar posibles estrategias y líneas de acción para alcanzar un desarrollo urbano territorial sostenible.

Con ese fin se presenta una visión general sobre las tendencias más significativas en América Latina y Argentina:

- La creciente urbanización y el modelo insustentable de crecimiento urbano
- La pobreza y la profundización de las desigualdades sociales y territoriales
- La vulnerabilidad de las ciudades al cambio climático
- Una economía centrada en el sector primario, con bajo PIB generado por las ciudades
- La recentralización municipal y pérdida de autonomía municipal

### **Urbanización y crecimiento urbano insustentable**

Según las Perspectivas de la Población Mundial 2017 de las Naciones Unidas, una de las tendencias demográficas más significativas es el crecimiento de la población urbana.

Desde 1950 la población urbana mundial ha crecido de manera sostenida hasta llegar, en 2016, al 54%, superando por primera vez en la historia a la población rural; se espera que para el 2030 llegue al 60% y en el 2050, al 70%.

De forma paralela, América Latina ha experimentado un proceso de urbanización acelerado, pasando de ser de una región predominante rural a una urbana. Tal es así que hoy con un 80% de población urbana, *es la región en desarrollo más urbanizada del mundo* (Hábitat III ONU 2016). Argentina, que tiene el 94% de su población urbana, después de Uruguay es el país más urbanizado de la región, encontrándose por encima de la media de Europa (74%), España (79%) y EEUU (81%).

Junto con la rápida urbanización a nivel mundial aumentó también la importancia de las grandes ciudades, marcando una tendencia de

concentración de la población en grandes ciudades con más de un millón de habitantes que generan la mayor parte del PBI mundial (3/4 del PIB tienen su origen en los 600 centros urbanos más grandes del Planeta).

Siguiendo este proceso, mientras en 1950 había solo 2 megaciudades (área metropolitana con más de 10 millones de habitantes), que eran Nueva York y Tokio, en la actualidad hay 37 (Demographia World Urban Areas 2017). Entre ellas se ubican San Pablo, Ciudad de México, Río de Janeiro, Lima y el AMBA para el caso de América Latina, y París y Londres en territorio europeo (junto con Estambul, ciudad que une Asia con Europa). Tokio es la mayor de ellas, con 38 millones de habitantes. En 2030 se estima llegar a 41 megaciudades y las principales estarán en países emergentes liderados por China e India.

Una tendencia particular de América Latina es la disminución significativa del ritmo de migración rural urbana y el aumento de la importancia poblacional y económica de las ciudades intermedias (el 60% de la población de América Latina vive en ciudades con menos de 1.000.000 de habitantes), dando cuenta de una desconcentración que distingue a la región de otras en desarrollo.

Otra particularidad de los aglomerados urbanos latinoamericanos se asocia a los problemas derivados de los patrones de crecimiento urbano predominante, donde se identifican tres tendencias:

*1. Crecimiento del suelo urbanizado superior al crecimiento de población*

En Argentina se repite el patrón de una alta tasa de crecimiento de suelo urbanizado y una baja tasa de crecimiento poblacional (Cynthia Goitia, 2017), al punto que entre 2001 y 2010 la tasa anual de crecimiento del área urbana (3,5%) triplica a la tasa de crecimiento poblacional (1,2%). De mantenerse las densidades actuales, en 25 años o más, se duplicaría la superficie urbanizada.

## *2. La reducción de las densidades*

Si bien las densidades de población urbana varían enormemente entre las distintas regiones de Latinoamérica y dentro de los propios municipios, la evolución histórica muestra una sistemática disminución de la densidad de población.

En las ciudades de Argentina predomina una expansión de baja densidad, a tal punto que en el último período censal (2001-2010) todas las ciudades (menos Corrientes) disminuyeron su densidad (Cynthia Goitia, 2017).

## *3. Un patrón de crecimiento por extensión*

En Argentina el crecimiento urbano comprende 3 modalidades:

- Completamiento del tejido urbano existente
- Extensión de la mancha urbana en áreas vacantes
- Desarrollo no continuo (o desconectado)

En las ciudades argentinas (en el período 2001/2010) predomina un patrón de crecimiento por extensión (55%), con fragmentación socioespacial. Solo el 25% del crecimiento es por completamiento (por consolidación o densificación) y el 20% es por desarrollo discontinuo del tejido urbano (Cynthia Goitia, 2017).

Estos patrones del actual modelo de crecimiento urbano plantean interrogantes sobre su sustentabilidad por los altos costos sociales, por la segregación de los hogares más pobres que no tienen acceso a un hábitat digno y a oportunidades de empleo, salud y educación, y por mayores costos para los municipios, que a medida que las ciudades se extienden deben gastar más para proveer equipamientos, infraestructuras y servicios públicos.

Por otra parte, si bien nuestro país tiene un porcentaje de población urbana estimado en más del 94%, lo que caracteriza al proceso de urbanización es la concentración urbana, con profundos

desequilibrios territoriales y una deficiente integración económico territorial.

Argentina es uno de los 8 países con más territorio del mundo (2,78 millones de km<sup>2</sup>) pero con una distribución de la población muy heterogénea. Tal es así que la mitad de la población del país vive en un radio de 400 km, tomando como centro la Plaza del Congreso de Buenos Aires.

El Censo 2010 muestra que la población se sigue concentrando mayoritariamente en las regiones Pampeana (34,4%) y Metropolitana de Buenos Aires, CABA y 24 partidos del Gran Buenos Aires (31,9%), alcanzando el 66,3% de la población total del país.

En cuanto a la jerarquización del sistema urbano se observa una organización jerárquica con una alta concentración en la que se destaca el Área Metropolitana de Buenos Aires (CABA + 40 partidos), que constituye la primera categoría como cabecera indiscutible del sistema urbano argentino. El AMBA, los cinco nodos nacionales (Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza, Gran San Miguel de Tucumán, Gran La Plata) y los cuatro nodos regionales (Mar del Plata, Gran Salta, Gran Santa Fe y Gran San Juan) concentran, en total, el 52% de la población urbana del país.

El AMBA con casi 15 millones de habitantes, ocupa el 3° puesto en América Latina y el 21° a nivel mundial, siendo la región con más potencial económico y de empleo del país (genera el 40% del PIB y concentra 43% trabajo privado) y al mismo tiempo, presenta la mayor desigualdad y segregación urbana del país, con marcadas asimetrías (CABA y Gran Buenos Aires entre los municipios), constituyendo un territorio muy complejo para su gobernanza por carecer de un Gobierno metropolitano y poseer una multiplicidad de jurisdicciones.

## **Pobreza y desigualdad**

Hoy la pobreza y la indigencia constituyen un problema central de las sociedades latinoamericanas. Si observamos su evolución, refleja un gran incremento hacia fines del siglo XX, donde en 1990 el porcentaje de personas en situación de pobreza llegó al 48% y el de indigencia al 22%.

Durante el trascurso de la década de los '90, la cantidad de pobres e indigentes continuó en ascenso hasta comienzos de siglo, cuando comenzó a disminuir y se mantuvo estable, hasta 2015. A partir de entonces (según la CEPAL) la pobreza y la indigencia, comenzaron a incrementar su nivel hasta posicionarse en 2016 en el 30,7% la pobreza y el 10% la indigencia, valores influenciados por la situación de crisis atravesada por Brasil y Venezuela.

América latina no es la región más pobre del mundo, pero sí la más desigual. El concepto incluye no sólo aspectos económicos (desigualdad de ingresos) sino también inequidades sociales (brecha entre ricos y pobres), espaciales (habitantes de ciudad formal e informal), culturales (cuestiones de género, raza, edad) y en el ejercicio de derechos (como el Derecho a la Ciudad y a un hábitat digno).

La desigualdad (medida por el Coeficiente de Gini, que mide el grado de desigualdad entre los sectores de mayores y menores ingresos), alcanzó en 2016 un valor de 0,46 puntos (CEPAL 2017), que es alto tanto en la región en general como al considerar cada país por separado. En la mayoría de los países de la región la desigualdad en las ciudades supera a la desigualdad en el ámbito rural, alcanzando en la mayoría de las grandes metrópolis latinoamericanas un valor de 0,5 en el Coeficiente de Gini, que es la línea de alerta de desigualdad.

En Argentina, según la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, en el 2do Semestre de 2017 el 25,7% de la población se

encuentra bajo la línea de pobreza y el 4,8% se encuentran en situación de indigencia (no acceden a la Canasta Básica de Alimentos).

Comparando estos valores con los del 2do Semestre de 2016, se observa una caída de la pobreza de 4,6% (30,3% en 2016 a 25,7% en 2017) y de la indigencia de 1,3% (6,1% en 2016 a 4,8% en 2017). No obstante, es preocupante que en 2017, de los 44.044.811 habitantes del país (estimación 2010-2040 del INDEC), 11.319.516 personas se encontraban en situación de pobreza y, entre ellos, 2.114.150 vivían en la indigencia.

En cuanto a los centros urbanos del país, La Banda (38,3%), Corrientes (36,9%), Concordia (36,1%) y el Gran Córdoba (34,2) superan el 30% de población bajo la línea de pobreza. Un escalón más abajo, Gran Buenos Aires presenta un porcentaje del 29,5%. CABA (9%), Ushuaia (11,4) y Río Gallegos (18,5) presentan el menor porcentaje de pobreza del país.

En relación a la desigualdad, desde el golpe de Estado de 1976, y sobre todo desde las reformas de los años '90, la sociedad se tornó más desigual y fragmentada. En ese proceso, Argentina pasó de niveles que la ubicaban dentro de los países considerados igualitarios, a una sociedad de alta desigualdad.

Al analizar el Coeficiente de Gini entre 2003 y 2016 se observa una caída fuerte del coeficiente entre 2003 y 2015, con leves cambios de tendencias momentáneas en 2009 y 2014. En 2016, la tendencia a la baja se revierte de manera brusca, aumentando a 0,41, que se define como una relativa desigualdad, constituyendo a su vez la suba más grande del período.

Relacionando la desigualdad con los procesos de segregación urbana y crecimiento urbano en Argentina, en un estudio de Cynthia Goytia

y Guadalupe Dorna<sup>3</sup> (2016) se observa que el Gran Buenos Aires es la región con mayor desigualdad y segregación del país, albergando tanto a los más ricos como a los más pobres. También el NEA y NOA, que son las regiones más pobres del país, presentan los coeficientes de GINI más altos (mayor desigualdad).

Además, se reconoce que las áreas que han experimentado una mayor expansión urbana también son las más desiguales (la desigualdad en áreas de alta expansión urbana es tres veces mayor que la de las áreas sin crecimiento), siendo esto es particularmente cierto en la Ciudad de Buenos Aires. Se observa que si bien el GBA es la región con mayor segregación del país, hay segregación de los hogares más pobres en todas las áreas urbanas menos en el Gran Buenos Aires, donde prevalece la segregación de los hogares de mayores ingresos, aún en las áreas que presentan mayor crecimiento de asentamientos informales (barrios cerrados y asentamientos). Esta particularidad se relaciona con el crecimiento discontinuo de la ciudad en la cual las familias más ricas buscan localizarse en las afueras, aislándose en urbanizaciones cerradas (Goytia y Lanfranchi, 2009).

Por otro lado, se advierte que cuanto mayor es la aglomeración, más desigualdad aparece, particularmente en las áreas que presentan expansiones urbanas superiores a la media. Así, algunos efectos propios de la desigualdad se manifiestan en el incremento de la segregación urbana o fragmentación socio espacial, que retroalimenta la desigualdad social.

En la mayoría de los aglomerados urbanos, la expansión urbana se asocia a la desigualdad del ingreso de los pobres y en el acceso a los mercados de tierras y vivienda, por lo cual los sectores populares

3 Fuente: GOYTIA, Cynthia; DORNA, Guadalupe. Working Papers 11/2016 N° 2016/12

viven en áreas donde el suelo es más barato y no cuenta con infraestructuras, equipamientos, servicios básicos y accesibilidad a las principales áreas de educación, salud y empleo.

En Argentina, como en muchos grandes aglomerados latinoamericanos (Sao Paulo, Ciudad de México y Caracas), se consolidó un proceso de expansión de la ciudad que determinó la configuración de “territorios diferenciales”: la ciudad de ricos - la ciudad de pobres; la ciudad formal - la ciudad informal o la ciudad y la no ciudad.

En este modelo conviven la segregación autoinducida de sectores de altos ingresos -en urbanizaciones cerradas- y la segregación estructural de los sectores pobres, en asentamientos y villas miseria. Y entre uno y otro, la consolidación de zonas intermedias entre ricos y pobres” (Prévôt Schapira 2001).

#### TERRITORIOS DIFERENCIALES, VILLA 31 CABA



Fuente: Diario Clarín. Ismael Bermúdez. Datos del censo 2010. La población en las villas creció más del 50 por ciento. 7/9/2011

## **Vulnerabilidad al cambio climático global**

El cambio climático es una de las tendencias más significativas a nivel global, cuyos impactos adversos pueden afectar al desarrollo sostenible de una ciudad. Sin embargo, a pesar de las evidencias y de la magnitud de sus impactos a nivel social, económico y ambiental, no existe conciencia en la sociedad -ni en muchos decisores políticos- sobre la necesidad de actuar frente al cambio climático.

Se denomina 'cambio climático' a la variación global del clima de la tierra debido a causas naturales y principalmente a la acción humana, como consecuencia de una creciente retención del calor del sol en la atmósfera conocida como 'efecto invernadero' (CEPAL 2017).

Este fenómeno tiene su origen en la Revolución Industrial, con el incremento exponencial de las actividades antrópicas vinculadas con el uso de combustibles fósiles, los procesos industriales y la generación de residuos urbanos, acompañados por la expansión de la agricultura, la ganadería y la deforestación que generaron un aumento de las concentraciones de gases en la atmósfera por encima de los niveles naturales, incrementando así el efecto invernadero.

El aumento de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (el dióxido de carbono CO<sub>2</sub> es el que más contribuye, con el 76%), hace que parte de la radiación infrarroja sea reflejada y remitida a la superficie terrestre, produciendo el calentamiento global.

Si el ritmo de crecimiento de estas emisiones continúa sin ningún tipo de limitación, se estima que la temperatura media del Planeta se incrementaría para fines del siglo en alrededor de 3°C, llegando incluso en algunas regiones a ser bastante mayor.

Atendiendo a las causas y consecuencias económicas, sociales y ambientales a nivel global, en la Convención de París sobre el Cambio

Climático celebrada en diciembre de 2015, los gobiernos alcanzaron un nuevo acuerdo mundial para reducir las emisiones de GEI y limitar el calentamiento global por debajo de 2 °C y en lo posible a 1,5 °C.

Derivado de este fenómeno, los principales impactos del CC a nivel global son:

- Aumento de la temperatura, atmosférica y oceánica
- Cambio de los patrones de precipitaciones
- Aumento del nivel del mar
- Derretimiento de hielos y nieve
- Aumento de eventos climáticos extremos, generadores de inundaciones y sequías

Si bien el cambio climático es un fenómeno global, contiene una condición asimétrica y una marcada inequidad:

- América Latina contribuye con menos del 10% del total global de emisiones de GEI, no obstante es particularmente vulnerable a sus efectos negativos. Las emisiones per cápita de CO<sub>2</sub> de América Latina es 1/3 de las de Europa o EEUU.
- Un habitante de países ricos emite 38 veces más CO<sub>2</sub> que uno de países pobres, donde los grupos de bajos ingresos son empujados a lugares que son propensos a los peligros naturales como inundaciones y deslizamientos de tierra.

De los impactos observados en Argentina entre 1960 y 2010, según la 3° Comunicación Nacional de la República Argentina frente al Cambio Climático de la SAyDS 2015 (Regiones Húmeda, Centro, Andina y Patagónica) se identifican:

- Aumento de la temperatura media de hasta 0,5°C en todo el territorio argentino ubicado al norte de la Patagonia. En la Patagonia el aumento de temperatura fue mayor que en el resto del país, llegando en algunas zonas a superar 1°C.

- Las olas de calor aumentaron considerablemente en el norte y este del país.
- Retroceso de caudales medios de los ríos de la Cuenca del Plata (por aumento de la temperatura).
- Aumento del estrés hídrico en el norte y oeste del país.
- Reducción en el número de días de heladas en gran parte del país.
- Incremento de las precipitaciones en casi todo el país, con diferencias regionales y variaciones interanuales, y alta frecuencia de precipitaciones extremas e inundaciones (principalmente en el NEA y al oeste de la región húmeda tradicional).
- Aumento del nivel del mar y afectación de algunos puntos del litoral marítimo y de la costa del Río de la Plata.

De los impactos esperados en Argentina (según escenarios de futuro cercano - lejano y otro pesimista - optimista de emisiones de GEI) se identifican:

- Las proyecciones indican en promedio un aumento de los índices extremos relacionados con las altas temperaturas y las precipitaciones extremas en la mayoría de las regiones del país (alta incertidumbre).
- Para el siglo XXI se prevé un aumento de las temperaturas medias en todo el país y continuaría siendo de 0,5 a 1°C, lo que implicaría una aceleración del calentamiento observado en los últimos 50 años. El aumento de la temperatura proyectado es mayor en el norte que en el sur, con un máximo en el noroeste.
- En cuanto a las precipitaciones, los cambios proyectados no serían relevantes, excepto para el escenario de mayor emisión (RCP8.5) en el futuro lejano, donde los cambios proyectados estarían entre menos 10% y más 10% (confianza baja).

En el país se aplicó un Índice de Vulnerabilidad Social frente a desastres (IVSD), una combinación que entiende al riesgo como el producto de la amenaza climática (precipitaciones, sequías, etc.) más las

condiciones sociales, habitacionales y económicas vulnerables.

El riesgo frente al cambio climático se distribuye de manera diferencial en las distintas regiones del país y afecta particularmente a los más vulnerables. Las situaciones más críticas tienen lugar en departamentos del norte país (de Chaco, Formosa, Salta, Misiones y Tucumán) y del segundo y tercer cordón del AMBA.

Si bien el cambio climático es un problema global y regional preocupante, también es un problema local: es en los entornos urbanos donde reside -en buena medida- la capacidad de actuar sobre factores que pueden acelerar el cambio climático dado que concentran el 75% del consumo mundial de energía y son responsables del 80% de las emisiones de GEI.

## **Economía centrada en el sector primario con bajo PIB urbano**

En el nuevo orden económico mundial, entre los factores de cambio más significativos que pueden afectar el desarrollo de una ciudad (Fernández Güell, 2006) se destacan:

- La globalización de la economía y la comunicación
- La estructuración de la economía mundial en grandes bloques (Mercosur)
- La tercerización de la producción y el empleo (de la economía)
- La creciente segmentación de los mercados
- La reorganización continua de las empresas y los nuevos criterios de localización empresarial (que generan volatilidad en su permanencia territorial)
- El incremento de la competitividad de las Pymes (y su integración a la economía global)
- Mayor precariedad del puesto de trabajo

- La revolución tecnológica informacional (el desarrollo de la economía digital)

En este contexto, las ciudades son motores de crecimiento en la economía a tal punto que con tan sólo el 54% de la población mundial, representan más de 80% del PIB global. Esta mayor productividad de las zonas urbanas se deriva de las economías de aglomeración, que son los beneficios que corporaciones y negocios obtienen al ubicarse cerca de una gran fuerza de trabajo, de sus clientes y proveedores.

La nueva economía mundial se articula territorialmente en torno a redes de ciudades que actúan como centros estratégicos de la nueva economía y que dependen de su nivel de articulación a la economía global para su desarrollo y prosperidad. Sobre todo en las grandes metrópolis, la relación respecto de esa red determina, en buena medida, la suerte de la ciudad y sus ciudadanos.

Estamos asistiendo a un período donde la industria que ha sido un gran motor del crecimiento económico del siglo XX va dando paso a la actual ciudad de los servicios y a nuevas economías basadas en el conocimiento, las tecnologías y la información. Hoy la mayor parte de los nuevos trabajos que se generan a nivel mundial, incluso en Latinoamérica, son en servicios, por lo tanto la ciudad vuelve a recuperar una nueva función como motor del desarrollo.

Por otra parte, la evolución laboral, desde la primera Revolución Industrial (fines del siglo XVIII y principios del XIX) a nuestros tiempos, marca que el trabajo manual en la agricultura y la industria, e inclusive el aprendizaje en los servicios (que llega a ser el 70% en algunos países) van quedando atrás y dan lugar a una nueva era del conocimiento (Laura Ripani, BID 2017) basada en la educación y la innovación tecnológica (de la información y las comunicaciones), la investigación y el desarrollo (abarca rubros como alta tecnología,

informática, telecomunicaciones, robótica, nanotecnología e industria aeroespacial).

Se estima un mercado extremadamente cambiante (Carmen Pagés, BID 2017), donde primarán la flexibilidad y el conocimiento, con nuevas ocupaciones de las que no hemos oídos ni hablar y en las que muchos quedaremos obsoletos. Según algunos estudios, el 47% de los empleos podrían ser automatizables y el 50% o 70% del trabajo humano, en los próximos 10 o 20 años, no existirá más. Las actividades más fáciles de remplazar serán las asociadas a la percepción y la manipulación de objetos, mientras que las más difíciles serán las que requieren inteligencia creativa, artística y social (negociación).

En este escenario, se prevé un gran cambio del mercado laboral y del empleo, que es un factor clave en la calidad de vida de la gente y en la transformación de las ciudades; por ende hay que prepararse para este nuevo desafío.

En América Latina las ciudades producen el 65% del PIB de la región. No obstante ello, una de las particularidades es que la cantidad de producto que genera la urbanización es muy bajo comparado con el de otras regiones.

El ingreso per cápita actual de América Latina es de US\$ 7.000, mientras que EEUU tiene un PIB per cápita de US\$ 32.000 y Europa de US\$ 22.000. El ingreso per cápita actual de América Latina equivale al de EEUU en 1930 / 1940 y al de Europa en 1960, es decir que estamos rezagados más de 50 años (Conferencia CAF. Ciudades con Futuro 2017).

Si tenemos en cuenta que es una de las regiones más urbanizadas del mundo, con un promedio del 80% de su población radicada en áreas urbanas, vemos que coexiste una alta urbanización con bajo desarrollo y progreso en términos de calidad de vida.

Esto se explica en parte, debido a que la economía de la región está muy centrada en el sector primario, agrario y extractivo, y su dinámica de crecimiento está condicionada por los vaivenes de la demanda externa y de los precios internacionales de los *commodities*.

Después de dos años de contracción del PIB regional, el crecimiento económico fue positivo en 2017. En ese año América Latina y el Caribe tuvo un crecimiento del 1,3%, esperándose un 2,2% para 2018, por lo cual se consolida, a ritmo lento, la recuperación del crecimiento económico de la región (CEPAL, 2017) siendo la agricultura, el comercio y la industria manufacturera los sectores que impulsan el crecimiento.

La mejoría se explica por el mayor dinamismo de Brasil (2%, frente al 0,9% de 2017) y Argentina (3% frente al 2,9%) y la aceleración de la actividad económica en Chile (del 1,5% en 2017 al 2,8%); Colombia (del 1,8% al 2,6%) y Perú (del 2,5% al 3,5%). Uruguay pasará del 3% al 3,2% y Bolivia, del 3,9% al 4%. La excepción, y cada vez más inquietante, la protagonizará Venezuela. Según Cepal, tras la caída del PIB del 16,5% en 2016 y del 9,5%-12% en 2017, acusará una nueva recesión del 5,5% en 2018.

En el caso particular de Argentina, en 2017 la economía se recuperó de la caída del 2,2% constatada en 2016 y registró un incremento del 2,8%, vinculado tanto a factores externos (leve crecimiento de la economía brasileña) como internos.

En 2018 se esperaba mantener la dinámica de crecimiento en torno al 3%, en tanto no se modificaran sustancialmente tanto los factores externos como internos. Ante la crisis del primer semestre, se estima que el PBI crecerá apenas un 1%, muy por debajo del crecimiento económico proyectado para la región.

La influencia de los factores externos en la economía argentina se vincula con los cambios en el modelo económico a partir del nuevo

Gobierno en diciembre de 2015, que experimenta una mayor apertura al mercado mundial y busca atraer inversiones extranjeras y promover las exportaciones. En ese sentido, se continúa incentivando el desarrollo del sector primario con el objetivo de explotar la diversidad de recursos con los que cuenta el país y obtener ingresos de su exportación, a la vez que se propone reducir la presión fiscal sobre las empresas para fomentar la inversión.

## **Creciente recentralización y pérdida de autonomía municipal**

Los municipios emergen, en todo el mundo, como entidades más flexibles, con proximidad a los actores sociales, potencialmente capaces de enfrentar los desafíos del siglo XXI y de articularse con la economía global; sin embargo, presentan la enorme dificultad de ver restringida su autonomía y de tener una escasa capacidad de recursos económicos para gestionar su desarrollo.

En América Latina, en un contexto de múltiples y complejas problemáticas sociales, se evidencia un proceso creciente de recentralización municipal que se manifiesta en la transferencia de competencias en favor de los Estados nacionales y provinciales; la reducción de los recursos propios y su reemplazo por transferencias condicionadas del Estado (Cravacuore 2017).

Los procesos de descentralización fiscal en la región no sólo se han traducido en más responsabilidades para los municipios sino también en la ampliación de la cantidad de gobiernos locales (15.747), de los cuales más de la mitad son pequeños (menos de 10.000 habitantes). Sin embargo, la población se concentra en los grandes centros urbanos (el 54% de la población vive en ciudades de 100.000 habitantes y más).

Si observamos la correspondencia fiscal media (en %), que es la relación entre los recursos propios y gasto per cápita, vemos que los municipios son dependientes de las transferencias de los niveles superiores de Gobierno y presentan una débil capacidad de financiar sus gastos con recursos propios, principalmente los municipios más pequeños (donde sólo el 10% del gasto se solventa con dichos recursos). Consecuentemente se debilita a los gobiernos locales, que están bajo presión para hacer más con menos.

### Municipios de Latinoamérica

MUNICIPIOS / POBLACIÓN	<5.000	e/5.000 y 10.000	e/10.000 y 50.000	e/50.000 y 100.000	e/100.000 y 500.000	>500.000	Total
Cantidad de gobiernos locales	4.965	3.050	5.991	945	720	116	15.747
% de población	2.4	4.4	25.4	12.8	28.7	26.2	100
Recursos propios per cápita (en U\$)	44	28	33	61	88	153	84
Gastos per cápita (en U\$)	424	302	237	223	240	305	261
Transferencias per cápita (en U\$)	373	268	201	157	152	149	175
Correspondencia fiscal media (en %)	10.4	9.2	13.7	27.6	36.5	50.2	32.0

Fuente: Porto, Garriga, Rosales. BID 2010.

El rápido desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación parece estar relacionado con un impulso hacia nuevas formas de gestión pública, más enfocada en los ciudadanos y más participativa, con menos peso del sector público, mayor cooperación público-privada, la modernización de las administraciones públicas y el avance en la descentralización administrativa.

En este escenario, surge (Obama, EEUU 2009) un nuevo paradigma en la gestión pública, al que se dio el nombre de Gobierno Abierto o Estado Abierto (Oscar Oszlak 2017), e implica una relación de doble vía entre ciudadanía y Estado, basado en los pilares de:

- Transparencia
- Participación
- Colaboración
- Innovación
- Rendición de cuentas
- Entre sus objetivos se encuentran:
  - Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía
  - Mejorar el acceso a la información pública de los ciudadanos
  - Mejorar las posibilidades de realizar trámites y consultas por medios electrónicos
  - Incrementar la transparencia de la gestión pública
  - Promover la participación ciudadana en la gestión estatal
  - Aumentar la capacidad institucional para la gestión abierta y colaborativa

El concepto hace referencia a la idea de que los gobiernos deben estar abiertos a la observación o el examen público y, por lo tanto, los ciudadanos tienen el derecho de acceder a todos los recursos necesarios para demandar rendición de cuentas por sus acciones, junto a la posibilidad de participar en el diseño e implementación de políticas públicas.

La combinación de las TIC s y el mundo global dan impulso al concepto de nueva gobernanza, entendido como el Gobierno con participación del gobernado y con responsabilidad compartida con los ciudadanos.

Estos nuevos modelos de gobernanza inciden en la forma en la que vienen siendo gestionadas las ciudades y modifican la forma en la que se trabaja con la ciudadanía en la gestión del territorio, proponiendo modelos de cooperación público pública, mucho más horizontales, y de gestión participativa, como una nueva forma de tomar decisiones asociadas entre diferentes actores de un territorio para transformarlo.

La participación implica compartir poder de decisión con diferentes actores sociales.

Siendo las megaciudades el fenómeno urbano de mayor relevancia para el siglo XXI, cobra importancia la noción de gobernanza metropolitana a pesar de la falta de interés por parte de otros niveles de Gobierno (provincial y municipal) que tienen miedo de perder poder. En ese marco, sin institucionalización del Gobierno metropolitano, sin una mayor participación de los ciudadanos y una mayor autonomía de Gobierno, la capacidad de transformación de las grandes aglomeraciones urbanas se verá limitada.

El Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) considera a la gobernanza como un pilar fundamental del pensamiento estratégico urbano, basado en la participación de los actores sociales que, desde diversas lógicas e intereses, deben colaborar en el proceso de pensar las estrategias urbanas y su concreción mediante la implementación de proyectos, teniendo como principios la defensa de los intereses generales, la transparencia, la concertación y el diálogo con la ciudadanía.

Como vimos, las ciudades de todo el mundo están experimentando una acelerada y profunda transformación, signada por la globalización de la economía y la comunicación, y por una revolución tecnológica, organizada en torno a las tecnologías de información (J. Borja, M. Castells, 2000).

En este contexto, es necesario aprovechar la gran cantidad de herramientas digitales disponibles en el mundo de las TIC's, como los SIG y Cuadro Integral de Mandos que permiten mejorar la toma de decisiones sobre la base de información en tiempo real y producir indicadores de desempeño que son útiles para medir, comparar y mejorar las políticas públicas, además de gestionar las relaciones con la ciudadanía a través del uso de Redes Sociales, como herramientas de comunicación y participación.

Además, surgen nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) que permiten captar datos generados por diferentes agentes (personas o dispositivos), procesar esos datos generando informaciones y aplicar ese conocimiento para apoyar la toma de decisiones y ofrecer mayor calidad de vida a sus ciudadanos. Así, la tecnología digital funciona en una calle de doble sentido, captando datos y brindando beneficios a las personas y empresas de la ciudad.

Algunos ejemplos: “Ciudadanos Conectados”, donde a través del celular los ciudadanos pueden recibir alertas e información útil; “Iluminación Pública”, con sensores inteligentes que encienden y apagan automáticamente las lámparas de acuerdo con la luz en el ambiente; “Control de Riesgos Ambientales”, donde los sensores instalados en las fábricas y en el ambiente permiten monitorear la calidad del aire (contaminación ambiente y nivel de CO<sub>2</sub>) y fugas químicas en el agua.

## **Desafíos y valores para un desarrollo urbano territorial sostenible e integrado**

El conocimiento de estas tendencias nos permite plantear los principales desafíos que las ciudades enfrentarán en el futuro, constituyendo la base para pensar un modelo de desarrollo urbano territorial sostenible e integrado.

En un contexto de creciente urbanización no sustentable el primer desafío es promover un modelo urbano territorial sostenible e integrado en lo social, económico, medioambiental, cultural y de gobernanza, en base a un sistema policéntrico de ciudades más equilibrado territorialmente, con buena conectividad interna y externa, y patrones de crecimiento urbano sustentable, con mayor densidad de habitantes y menor consumo de suelo urbano.

Para ello es clave priorizar en la agenda urbana las grandes obras de infraestructuras (energía, transporte, comunicaciones) para un desarrollo diversificado e inclusivo y las acciones para garantizar el derecho a la ciudad y el acceso a un hábitat digno, que implica no sólo el acceso al suelo y a la vivienda, sino también a las infraestructuras **básicas**, los equipamientos sociales, los servicios **públicos** y los espacios de salud, educación y empleo.

El siguiente reto plantea reducir -y en lo posible erradicar- la pobreza y la desigualdad desde un enfoque integral de la problemática que contemple sus diversas dimensiones e interrelaciones y priorice la integración socio urbana y la cohesión social. En ese sentido, se propone un enfoque que integre la igualdad de medios, ingresos y propiedad, la igualdad en el ejercicio de derechos, en el desarrollo de capacidades y la igualdad territorial, de género y etnia, entre otros aspectos fundamentales.

El tercer desafío propone actuar frente al cambio climático en los entornos urbanos a partir de identificar las amenazas del cambio climático, evaluar la vulnerabilidad social y combinar ambas para tener una aproximación al riesgo y, de esa manera, trabajar en un Plan de Acción Climática Local para reducir el riesgo frente al cambio climático, a través de medidas de mitigación (reducir los GEI, mitigar los hábitos de consumo energético insostenible, etc.) y de adaptación (minimizar los impactos negativos), que permitan ir hacia un modelo de desarrollo más sostenible y resiliente, en el contexto de un acuerdo internacional global.

El siguiente reto plantea que las ciudades deben prepararse para una transición hacia una economía más diversificada (más orientada al sector secundario y terciario) e integrada al mundo, a partir de estrategias que contemplen:

- Incorporar actividades que generen valor añadido
- Fomentar el emprendedorismo y crear nuevos emprendimientos

- Implementar políticas activas de empleo de calidad y sostenible
- Prever el empleo necesario para responder a las nuevas tendencias
- Potenciar el capital humano y el talento local
- Posicionar al territorio en el mundo global a partir de los valores propios de lo local

El quinto desafío plantea fortalecer a los municipios, dotándolos de mayor autonomía de gobierno y de recursos para poder afrontar los cambios y transformaciones del siglo XXI. Al mismo tiempo, es necesario dar impulso a nuevas formas de gobernanza local y metropolitana, basadas en los pilares de Participación, Transparencia y Colaboración, e iniciar un proceso de transformación hacia una gestión inteligente, que aproveche las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para mejorar la toma de decisiones de la gestión municipal, optimizar la calidad de los servicios públicos, reducir las emisiones de GEI y los impactos negativos del CCG, ampliar la comunicación con los actores sociales y ofrecer mayor calidad de vida a sus ciudadanos.

En este marco, se proponen una serie de valores basados en lo que se denomina ‘localización de los ODS y la NAU’, en un sentido de adaptación y apropiación de estos objetivos de desarrollo y de la nueva agenda urbana, para un desarrollo urbano territorial sostenible e integrado.

### **CONEXIÓN E INTEGRACIÓN CON EL SISTEMA URBANO-TERRITORIAL**

Promover una ciudad conectada e integrada con los municipios cercanos para conformar una realidad territorial compartida y también con las escalas regional, provincial, nacional y global (AMBA, Mercosur, Redes de ciudades, etc.) mediante una movilidad y un transporte sostenibles, tecnología y redes de comunicación e infraestructura.

### **LÍMITE PARA EL CRECIMIENTO URBANO**

Evitar un crecimiento urbano ilimitado, ocupando nuevo territorio sólo cuando sea totalmente necesario y generando un límite que articule las dinámicas urbano rurales, proteja las áreas de valor paisajístico ambiental y, a la vez, permita generar ámbitos de recreación e intercambio.

### **CIUDAD COMPACTA, DENSA Y MIXTA**

Promover un crecimiento hacia adentro y no en extensión para facilitar la vida cotidiana en todos los barrios y que sus habitantes vean satisfechas sus necesidades a través de comercios, servicios y equipamientos sociales, ahorrando los tiempos y costos de movilidad.

### **DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL MÁS INTEGRADO E INCLUSIVO**

Promover un desarrollo más integrado e inclusivo, que evite la segregación urbana y facilite la mejora de los barrios marginales y los asentamientos informales. Se promueve la inclusión social mediante un enfoque integral, con acento en los colectivos más vulnerables por sus condiciones socioculturales (edad, género, origen étnico, etc.) y de pobreza.

### **POLÍTICAS DE VIVIENDA Y DE ACCESO A UN HÁBITAT DIGNO**

Garantizar el derecho a una vivienda adecuada para todos, integrada a la ciudad y con condiciones de confort orientadas a la diversidad social y el acceso a un hábitat digno, que implica el acceso universal a la tierra, a las infraestructuras básicas, a los equipamientos sociales, a los servicios y a los espacios de trabajo y producción.

### **MOVILIDAD SOSTENIBLE**

Impulsar un sistema de movilidad en la ciudad con criterios de sostenibilidad ambiental, dejando de lado el automóvil particular como medio de transporte para priorizar a los modos no motorizados (peatones y ciclistas) y a los medios de transporte público, intermodales e integrados entre sí.

### **ESPACIO PÚBLICO Y PAISAJE URBANO DE CALIDAD**

Garantizar la planificación, diseño y gestión del espacio público y el paisaje urbano de calidad en diferentes escalas, asegurando su distribución en toda la ciudad y buscando recuperar la parte que ha sido ocupada por el automóvil, para ponerla al servicio del ciudadano y de la creación de una sociedad más democrática.

### **GESTIÓN DEL VERDE Y BIODIVERSIDAD**

Garantizar la existencia de ecosistemas verdes urbanos y la biodiversidad a partir de un ordenamiento del verde urbano que propicie la atracción de avifauna, que haga la traza urbana más permeable a los elementos naturales y que ofrezca espacios verdes para el ocio y el fomento de la convivencia.

### **CALIDAD DE VIDA PARA LAS COMUNIDADES RURALES**

Basar la calidad de vida rural en la sostenibilidad social y económica en armonía con el medioambiente, contemplando la ocupación, protección y recuperación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura básica, equipamientos sociales (salud y educación) y servicios públicos.

### **FOMENTO DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA COMPETITIVIDAD LOCAL**

Fomentar el desarrollo económico y la competitividad local a través del modelo urbano territorial sostenible e integrado, promoviendo una economía más diversificada y que aproveche las ventajas comparativas vinculadas al sector primario pero explore nuevas ventajas competitivas orientadas a la innovación como base de la actividad productiva.

### **ACCIÓN FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO: MITIGACIÓN, ADAPTACIÓN Y RESILIENCIA**

Actuar frente al cambio climático en los entornos urbanos a partir de relacionar las amenazas naturales con la vulnerabilidad social y así tener una aproximación al riesgo (medido a través del índice de vulnerabilidad frente al riesgo de desastre) para trabajar en un plan de acción local basado en medidas de mitigación y adaptación, que posibiliten reducir el riesgo y así transitar hacia una ciudad más sostenible y resiliente.

### **ENERGÍAS RENOVABLES Y EFICIENCIA ENERGÉTICA**

Fomentar la producción y distribución de energías renovables y limpias e impulsar acciones orientadas a la eficiencia energética de la ciudad y de los edificios, que en el marco del cambio climático global plantea la necesidad de una profunda transición energética asociada al desarrollo de las energías renovables, al aumento de la eficiencia y a un consumo responsable.

### **GESTIÓN SOSTENIBLE E INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS**

Garantizar una gestión sostenible e integral de los residuos sólidos urbanos, orgánicos e inorgánicos, utilizando estrategias (separación,

recogida y tratamiento) y tecnologías efectivas que internalicen los costos ambientales y sociales, asegurando una adecuada higiene urbana y calidad ambiental para la actual y las futuras generaciones.

### **NUEVA GOBERNANZA CON LIDERAZGO INSTITUCIONAL**

Impulsar una nueva gobernanza capaz de pensar con la ciudadanía el futuro estratégico de la ciudad bajo el liderazgo institucional, facilitando la participación de los colectivos más vulnerables, promoviendo la concertación entre la iniciativa pública y privada y compartiendo la responsabilidad de impulsar los proyectos estratégicos con transparencia.

### **NUEVO MODELO DE GESTIÓN URBANO TERRITORIAL**

Promover un nuevo modelo de gestión para el desarrollo sostenible e integrado que, desde un marco estratégico de actuación consensuado con los actores sociales, articule instrumentos de acción directa (proyectos estratégicos), instrumentos de acción indirecta (normativa) e instrumentos de gestión urbana (promoción y desarrollo, financiamiento, participación, redistribución).



---

### **HORACIO MARTINO**

Es arquitecto, graduado en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) en 1986. Ha completado sus Estudios de Posgrado en la UNLP y en 1999 alcanzó el grado académico de Especialista en Ciencias del Territorio.

Es docente e investigador de la Facultad de Arquitectura de la UNLP desde 1986, donde realiza tareas docentes de grado y posgrado en Teorías y Planificación Territorial.

En su actuación profesional es consultor experto en Pensamiento, Plan y Proyecto Estratégico Urbano, habiendo realizado desde 1998 más de un centenar de trabajos en municipios. Ha publicado numerosos artículos y dictado seminarios sobre Pensamiento Estratégico Urbano, ODS y Nueva Agenda Urbana.

Desde 2004 se desempeña como director de Asuntos Municipales de la UNLP; actualmente coordina el Plan Estratégico Urbano Territorial de Chacabuco BA para la SPTyCOP.



ISABEL BASOMBRÍO /

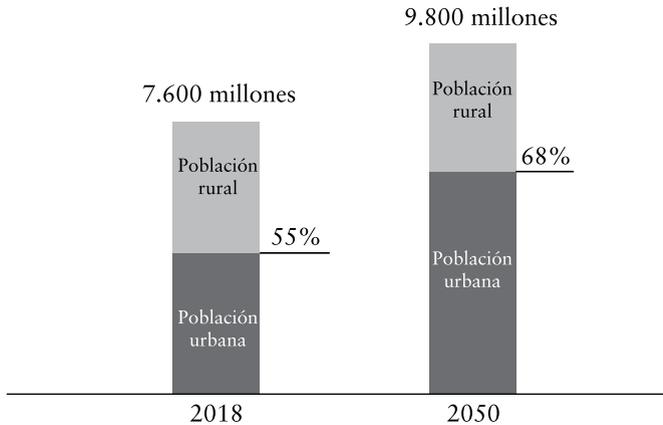
# **ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN SOBRE ASENTAMIENTOS INFORMALES EN MEDELLÍN**

## **1. De un mundo rural a un mundo urbano**

### **POBLACIÓN MUNDIAL, AMÉRICA LATINA, COLOMBIA**

Nos encontramos frente a una nueva era: la de las ciudades. La población mundial está concentrándose cada vez más territorialmente. El inicio del siglo XXI será recordado como el momento a partir del cual hubo más personas viviendo en ciudades que en el campo ya que las estimaciones de ONU-Hábitat (2018) dicen que el 55% de la población mundial es urbana. En el mundo vive actualmente un total de 7.600 millones de habitantes, de los cuales 4.200 millones son urbanos. En el gráfico 1, ONU-Hábitat (2018) se puede ver que hacia 2050 tendremos un total de 9.800 millones de habitantes en el mundo, de los cuales el 68% vivirá en ciudades. Es decir: 6.700 millones de habitantes urbanos.

GRÁFICO 1: POBLACIÓN URBANA Y RURAL MUNDIAL EN 2018 Y PROYECCIÓN PARA EL AÑO 2050 (ONU, 2018).



En América Latina estas cifras se acentúan: desde fines de los años 50 la población urbana es mayor a la población rural ONU-Hábitat (2018) y en la actualidad más del 80% de la población se concentra en megaciudades que, según la definición Goytia y Sanguinetti (2017), son urbes que suman junto con sus áreas metropolitanas una población superior a tres millones de habitantes, como se puede ver en el gráfico 2.

Según los datos y la tendencia de crecimiento, la población urbana mundial seguirá incrementando su tamaño, lo que significa una oportunidad y un desafío al mismo tiempo. Las ciudades representan para sus pobladores una forma de progreso y de acceso a una mejor calidad de vida, sin embargo es importante tomar conciencia de la velocidad de su crecimiento, ya que si este no se planifica bien podría significar la generación de conflictos sociales a futuro (Aravena & Locobelli, 2012). La concentración territorial tiene como ventaja ser más eficiente que la dispersión porque facilita la cobertura de necesidades básicas y servicios, como lo son la disponibilidad de agua potable, electricidad, saneamiento, transporte, alimento, la educación, la salud y la recreación. Además, las ciudades son importantes centros

de inversión del sector público y privado, lo que facilita la competitividad y genera oportunidades (Aravena, 2012).

GRÁFICO 2: POBLACIÓN EN CIUDADES DE AMÉRICA LATINA  
(CELADE - CEPAL, 2018).

Áreas metropolitanas América Latina	Población
Ciudad de México	21.581.000
Sao Paulo	20.800.000
Buenos Aires	14.967.000
Río de Janeiro	11.900.000
Bogotá	10.574.000
Lima	10.391.000
Santiago	6.680.000
Brasilia	4.470.000
Valle de Aburrá (Medellín)	3.821.000
Asunción	3.222.000

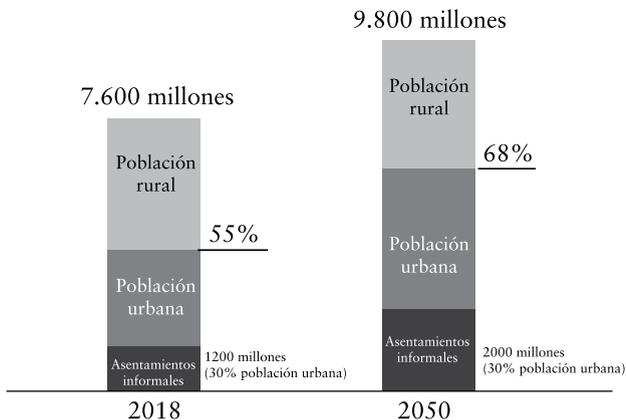
Las ciudades ya no son simplemente el lugar donde se concentra la población para trabajar en industrias; ahora también se han convertido en centros financieros y de servicios. Según Carrizosa (2016 p.458), “[...] las ciudades no son solo el lugar del desarrollo económico, sino que también son entendidas como bienes comunes, como un instrumento de promoción social y redistribución de oportunidades”.

Este rápido crecimiento de la población urbana trae consecuencias conflictivas en el territorio, como mayores tiempos de traslado, precios de la vivienda y tasas de criminalidad, entre otros. Además de atraer hogares rurales de bajos recursos que migran en busca de oportunidades, las ciudades también hacen más visible la pobreza y la desigualdad; la magnitud del crecimiento y la velocidad de la

urbanización hace que la capacidad de respuesta por parte del Estado (o del mercado) se vea sobrepasada.

Si bien los porcentajes varían según cada territorio, según el PNUD (2017) en promedio el 30% de la población urbana mundial vive en asentamientos informales, es decir mil doscientos millones de personas. Para el año 2050 las tendencias indican que los asentamientos informales incrementarán su población a dos mil millones; esto se puede ver en el gráfico 3.

GRÁFICO 3: POBLACIÓN URBANA, RURAL E INFORMAL MUNDIAL EN 2018 Y 2050 (BANCO MUNDIAL, 2018) Y (ONU-HÁBITAT 2018).



## 2. Asentamientos informales

### UNA EXPRESIÓN DE LA EXCLUSIÓN, LA POBREZA Y LA FRAGMENTACIÓN DE CIUDADES Y TERRITORIOS

La concentración de la población en ciudades en América Latina se ha dado a partir de la primera mitad del siglo XX. Un efecto de este crecimiento acelerado es la conformación de asentamientos informales que fueron construidos bajo la lógica de la necesidad y bautizados

con distintos nombres en cada país, según Cravino et al. (2009, p45) “cangretilles, barriadas, pueblos jóvenes, barrios, favelas, villas, callampas, bohíos, tomas, invasiones, ocupaciones de tierras, colonias populares, colonias de paracaidistas, barrios de brujas, barrios marginales, etc.”.

ONU Hábitat (2015) define como informales los asentamientos que poseen una o más de las siguientes condiciones:

- Tenencia insegura
- Acceso inadecuado a agua segura (potable)
- Acceso inadecuado a saneamiento y alcantarillado
- Mala calidad estructural (sin edificación sólida)
- Hacinamiento

Los asentamientos informales son muchas veces la única solución de acceso a la ciudad para muchos que requieren techo, trabajo, educación y salud. Son lugares de recepción de población con problemas, que llega debido a la violencia o la pobreza y no encuentra otro lugar para ubicarse. Estas comunidades cuentan con una enorme capacidad de autogestión y autoconstrucción que requiere de un gran potencial organizativo, constructivo y financiero. La construcción de un barrio no se logra a partir de la suma de acciones individuales sino que requiere coordinación y trabajo colectivo, una visión de conjunto y un sentido de dirección positivo que guíen la enorme cantidad de energía individual de los actores informales (Aravena, 2012).

La conformación de asentamientos informales en muchos casos se debe a los altos costos que implica acceder al mercado formal de la vivienda. En general se localizan en los bordes urbanos (conformando los llamados “cinturones de pobreza”), lejos de los centros productivos, de servicio y de comercio. Estos evolucionan con el paso de los años y muchos existen desde hace

tiempo (Fernandes, 2011). Los asentamientos informales son una “manifestación espacial de la extrema pobreza” (Baeza, 2007) y sus habitantes presentan indicadores socioeconómicos bajos en alfabetismo, nivel de educación, ingresos y empleo, y en la mayoría de los casos muestran unos estándares de calidad de vida insuficientes. Ahora bien, la pobreza no es exclusiva de estos territorios ya que también se presentan estos indicadores fuera de los asentamientos.

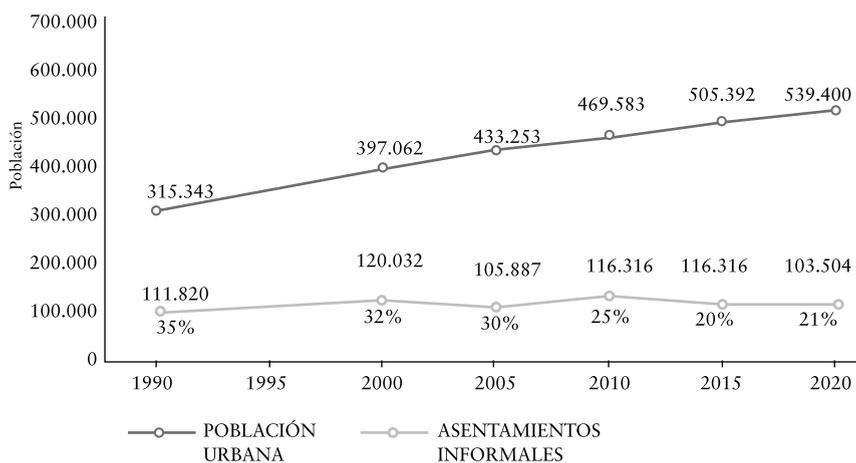
Por lo general los asentamientos informales no tienen títulos legales y, en muchos casos, carecen de servicios públicos, saneamiento básico, infraestructura vial, conectividad, zonas verdes, espacio público, servicios de salud y equipamientos educativos. Fernandes (2011, p.2) comenta acerca de los asentamientos informales:

“La informalidad provoca unos costos muy elevados para sus residentes, como una tenencia precaria, falta de servicios públicos, discriminación por parte del resto de la población, peligros ambientales y de salud, y derechos civiles no equitativos. También genera un alto costo directo para los gobiernos locales, que deben adoptar programas de mejoras, además de una cantidad sustancial de costos indirectos que surgen del impacto de la informalidad en el terreno de la salud pública, de la violencia criminal y de otros problemas sociales asociados”.

Si bien hay discusión académica en torno a los efectos positivos o negativos de la producción de hábitat informal, los indicadores son considerables en ciudades grandes y oscilan según el caso. Como sociedad, como ciudadanos y principalmente como técnicos tenemos la responsabilidad de enfrentar este problema en pos de construir ciudades más equilibradas, equitativas e inclusivas. Según Fernandes (2011), el dimensionamiento de los asentamientos informales representa un reto para la planeación y para la administración; además, existe una heterogeneidad de fuentes que impide la precisión en

términos cuantitativos y cualitativos. El programa ONU Hábitat, el Banco Mundial y diferentes organismos internacionales vienen trabajando en este problema con el fin de ofrecer estadísticas viables. En el gráfico 4 se puede observar la evolución del porcentaje de población urbana en asentamientos precarios para Latinoamérica y el Caribe.

GRÁFICO 4: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA Y PORCENTAJE DE EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS EN AMÉRICA LATINA 1990-2020 (BANCO MUNDIAL 2018 Y ONU-HÁBITAT 2018).



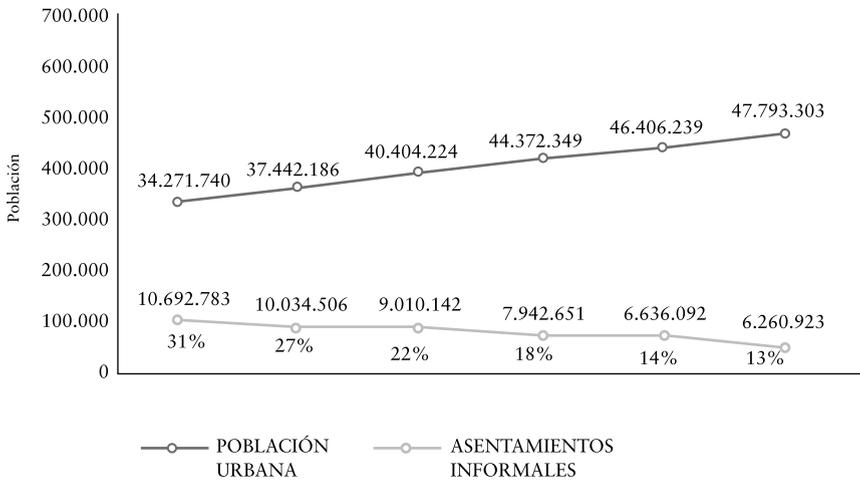
Los asentamientos informales en Latinoamérica disminuyeron durante el período 1990-2014. Según los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) publicados por el Banco Mundial (2018), pasaron de un 35,46% hasta un 20,45%. En términos absolutos, la población en asentamientos informales se redujo de 111 mil millones en 1990 a 103 mil millones en 2014, es decir que unas 8 mil millones de personas salieron de esas condiciones, lo que equivale a una reducción del 7,2 %.

Además del crecimiento urbano atraído por la industria, Colombia se caracterizó por tener una migración campo ciudad condicionada

por el conflicto armado. Según el PNUD (2017), desde los años 80 (fecha desde la que parte el Registro Único de Víctimas) hasta la actualidad Colombia ha tenido 6,9 millones de desplazados internos, la segunda cifra mundial más alta solo superada por Siria con más de 7 millones (UN, 2018). Para las víctimas del conflicto, los niveles de pobreza son cuatro veces más altos que el promedio nacional (Banco de la República, 2014) y muchos de estos desplazados conforman los barrios informales.

Según la información del Banco Mundial (2018) sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en Colombia ha disminuido el índice de asentamientos informales: entre 1990 y 2016 pasó del 31,2% al 13,1% de la población urbana siendo en términos absolutos aproximadamente 4.431.860 habitantes (1.303. 500 viviendas), como se puede ver en el gráfico 5.

GRÁFICO 5. POBLACIÓN VIVIENDO EN ASENTAMIENTOS INFORMALES EN COLOMBIA 1990 - 2014 (U. NATIONS, 2018 Y BANCO MUNDIAL, 2018).



Según datos actuales, 1.300.000 hogares viven en asentamientos informales en Colombia, de los cuales el 20% se encuentra localizado

en zonas de alto riesgo y el 45% tiene deficiencias cualitativas (carencias y deficiencias físicas). El 65% de las áreas urbanas en Colombia son de origen informal (PNUD, 2017). Es importante destacar que la informalidad es mucho más que un dato: es una condición humana dramática que se vive a diario en cada uno de los asentamientos precarios de las ciudades.

### **3. Habitat III y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

#### **UNA HERRAMIENTA NO VINCULANTE PARA ORIENTAR A LOS ESTADOS**

La magnitud y las consecuencias del crecimiento acelerado de las ciudades del mundo hace que la problemática de los asentamientos informales sea reconocida y puesta en la agenda mundial. Hace alrededor de 45 años que las Naciones Unidas manifestó su preocupación y por eso se han organizado diversos foros relacionados tanto con políticas de vivienda y desarrollo urbano, como con temáticas afines a problemas ambientales.

En 2016 se realizó en Quito la tercera Conferencia de Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible con el nombre de Habitat III. El objetivo fue generar una Nueva Agenda Urbana, fortaleciendo el compromiso global sobre la urbanización sustentable y acordando sobre los objetivos más relevantes del desarrollo, que servirá de guía para la urbanización de 2016 a 2036. En Quito se reafirmó el apoyo de los Estados Miembros de la ONU a cumplir con todos los componentes del objetivo ODS #11: “[...] lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (ONU-Hábitat, 2016). Su importancia radica en que abarca varios componentes que afectan a la sostenibilidad de las ciudades y las regiones, como lo son la vivienda, el transporte, la planificación, el patrimonio cultural y ambiental, la reducción del riesgo de desastres, el

impacto ambiental y los espacios públicos. Estos temas no son otra cosa que una carta de navegación con los compromisos y metas que necesitamos alcanzar todos para que el mundo sea un lugar deseable para vivir.

#### **4. Medellín como caso de estudio**

En el contexto descrito, el tratamiento de los asentamientos informales se instala como uno de los puntos centrales de debate en la planeación territorial y urbana. Medellín es un caso significativo dentro de la historia de la planeación urbana América Latina debido a que en los últimos veinticinco años ha tenido un importante proceso de transformación que ha generado un interés en la comunidad internacional.

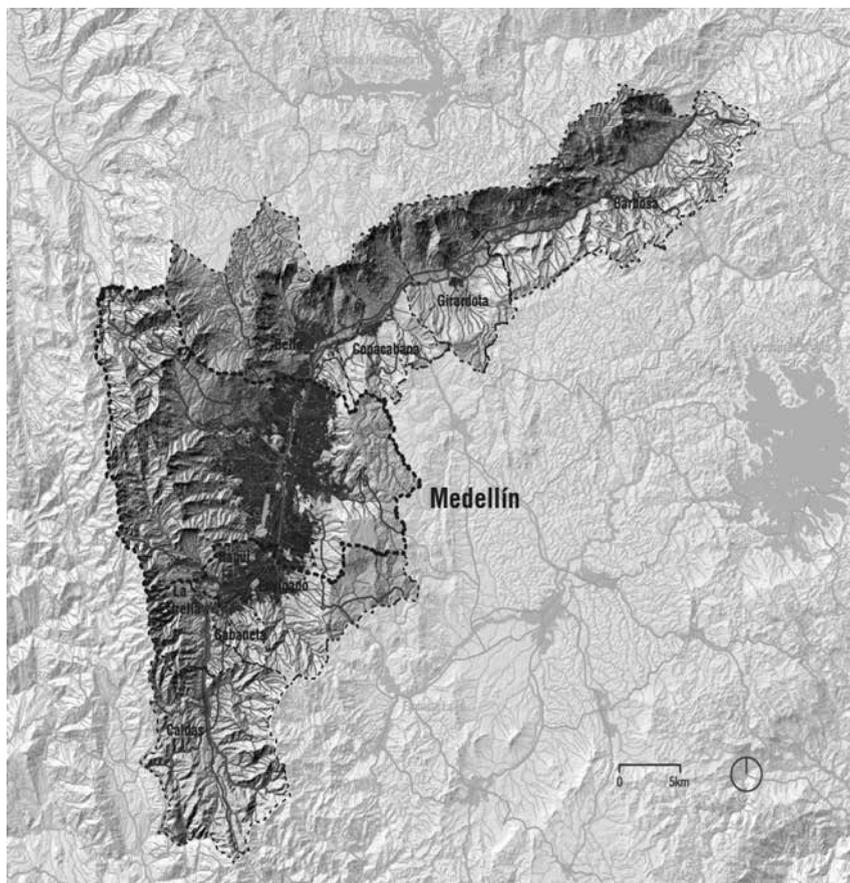
En los años 90 la Prensa la hizo conocida como la ciudad más violenta del mundo, lo cual trajo consigo problemas de segregación física y social; sin embargo en los últimos años no aparece siquiera entre las 50 más violentas (Giraldo, 2010; El Colombiano, 2016). Ello se debe al desarrollo de estrategias políticas y territoriales y a que el conflicto ha quedado atrás. Hoy la ciudad es reconocida por su transformación (Leyva, 2010) y es visitada por cientos de profesionales de todas las áreas que llegan “en busca de entender sus prácticas innovadoras y sus lecciones aprendidas” en temas urbanos, de movilidad, participación ciudadana y gestión (Alcaldía de Medellín y BID, 2009).

#### **UN VALLE ESTRECHO, LLENO DE QUEBRADAS Y DENSAMENTE POBLADO**

Medellín es la segunda ciudad más poblada de Colombia, después de Bogotá, la Capital. Está localizada en la cordillera central (como se ve en el gráfico 6), en un valle alargado de unos 30 km de longitud,

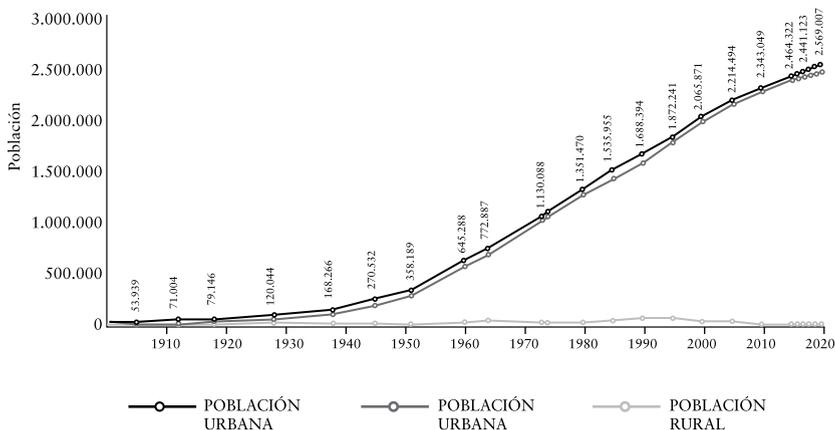
con un ensanchamiento máximo de unos 7 km, a aproximadamente 1.400 msnm y rodeada por montañas que alcanzan los 3.000 m de altura. La llaman “la ciudad de la eterna primavera” debido a sus buenas condiciones climáticas. Este valle tiene una oferta hidrológica muy importante que conforma un relieve accidentado: más de trescientas quebradas y el río Aburrá cruzan su territorio y moldean el paisaje (Hermelin, 2010). La altísima oferta hídrica favorece la presencia de una diversidad de fauna y flora muy importante.

GRÁFICO 6: MAPA DEL VALLE DE ABURRÁ Y MEDELLÍN (URBAM EAFIT, 2018).



Medellín pasó de ser un pequeño asentamiento de 358.000 personas a mediados del siglo XX a convertirse en el municipio núcleo de un área metropolitana (Área Metropolitana del Valle de Aburrá) que comprende diez municipios en el valle de Aburrá, con una población aproximada de 3.994.645 personas (DANE, 2018), de las cuales 2.400.000 pertenecen al municipio de Medellín. En el gráfico 7 se puede ver la evolución de la población de Medellín entre 1900 y 2018.

GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN MEDELLÍN (URBAM EAFIT, 2018).



## ASENTAMIENTOS INFORMALES: UN PROBLEMA CRECIENTE

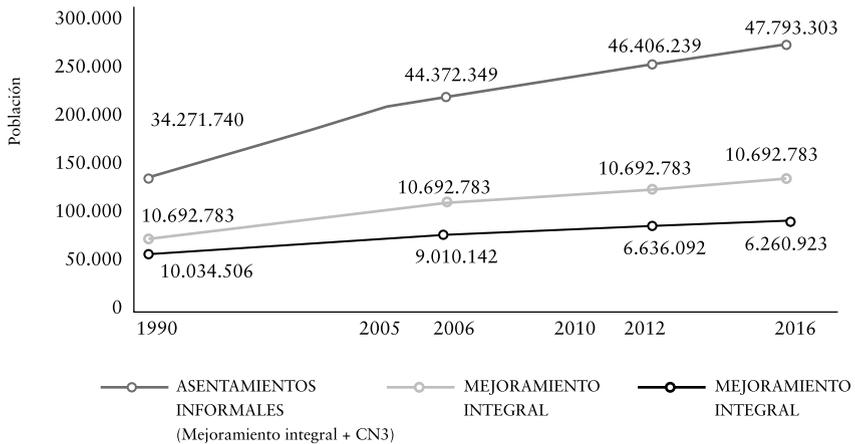
El proceso histórico de la conformación urbana de Medellín se dio junto con el crecimiento y proliferación de barrios informales que existen desde los comienzos de la ciudad. El Estado pasó de la negación de la ocupación informal a acompañar su mejoramiento. Con el tiempo, muchos asentamientos dejan atrás su origen informal, logran mejorar su estado físico, social y legal y fueron incorporados a la ciudad. Sin embargo muchos han desaparecido por desalojo forzado o reubicación.

Entre los años 50 y los 60 se da el inicio de lo que en Colombia se llama el período de “La Violencia” que acentuó el proceso migratorio hacia las ciudades y la conformación de barrios ilegales. Medellín triplica su población entre los años 50 y 70, pasa de tener 350.000 habitantes a más de un millón y ya en los años 80 presenta una población de 1.351.000 habitantes, casi cuatro veces mayor a los años 50. El crecimiento urbano fue desbordado y con gran segregación física, social y económica, lo cual produce el colapso de la ciudad (urbam EAFIT, 2018).

En las últimas décadas del siglo XX se produjo una fuerte ola de violencia asociada al narcotráfico que tuvo sus efectos incluso hasta los primeros años del nuevo milenio, lo que produjo que los asentamientos informales siguieran creciendo en términos absolutos. Según datos de los diagnósticos de los Planes de Ordenamiento Territorial (1999, 2008 y 2014) se puede observar en el gráfico 8 que entre 1999 y 2016, Medellín presenta un crecimiento de 142.000 a 274.370 viviendas en asentamientos precarios (Alcaldía de Medellín, 2014). Es decir, casi duplica su número en un período de diecisiete años y, por lo tanto, en 2016 el 38% de las viviendas del Municipio se encontraba en las zonas de desarrollo incompleto e inadecuado según el POT 2014, con una población estimada en casi 700.000 habitantes<sup>1</sup> (Alcaldía de Medellín, 2014).

1 Según cálculos propios para el 2016 (tratamientos POT 2014 Mejoramiento Integral, Consolidación Nivel 3, instalaciones de energía residenciales georreferenciadas por Empresas Públicas Medellín 2016).

GRÁFICO 8: EVOLUCIÓN 1999 - 2016 DEL TOTAL DE VIVIENDAS INFORMALES EN TRATAMIENTOS POT CN3<sup>2</sup> Y MI<sup>3</sup> 1999, 2006 Y 2014 (DIAGNÓSTICOS POT 1999 - 2008 - 2014 Y CÁLCULOS PROPIOS 2016).



## MEJORAMIENTO DE BARRIOS

### UNA HERRAMIENTA NECESARIA PARA INTERVENIR LA CIUDAD

Los años 80 y 90 marcaron un quiebre en la forma de abordaje y tratamiento a los asentamientos informales en Latinoamérica. Hasta entonces la erradicación y acciones de tipo coercitivo y de control eran las

2 Artículo 234. Tratamiento de Consolidación Nivel 3 (CN3). Generación: “Corresponde a aquellos sectores o áreas urbanizadas que presentan una precaria capacidad de soporte, que se refleja en el déficit crítico de indicadores de espacio público, equipamientos, servicios públicos y densidad vial, la cual deberá ser mejorada generando espacio público y equipamientos, así como otras cargas locales” (POT Medellín, 2014).

3 Artículo 235. Tratamiento de Mejoramiento Integral (MI): “Este tratamiento corresponde a las zonas homogéneas identificadas como Áreas de Desarrollo Incompleto e Inadecuado, donde se localizan los asentamientos humanos en situación de marginalidad y segregación socioespacial, en los cuales se concentra población en situación crítica de pobreza, al margen de las oportunidades del desarrollo, con limitaciones de acceso a los bienes y servicios públicos esenciales como la educación y la salud, dando lugar a las bajas condiciones de vida de los habitantes” (POT Medellín, 2014).

únicas soluciones. Sin embargo este enfoque demostró ser ineficaz por no atacar de raíz el problema, concentrándose en gastar tiempo y recursos públicos en acciones represivas que además de no poder solucionar el déficit de vivienda, producían conflictos de orden político y graves impactos de índole social (Arboux, Echeverri y Giraldo, 2010). Es por ello que las políticas públicas destinadas a asentamientos informales migraron a la lógica de integración a la ciudad como el mejoramiento de barrios y los programas de regularización de la tenencia.

Los programas de mejoramiento de barrio se presentan como un proceso de intervención urbana en asentamientos informales con el objetivo de reducir la pobreza extrema, a través de la integración del barrio con el resto de la ciudad, dotándolo de infraestructuras y equipamientos colectivos, mejorando viviendas y legalizando títulos de propiedad (AMVA, 2010). En los últimos veinticinco años las experiencias más significativas de mejoramientos de barrios en Medellín son el PRIMED en los años 90 y la experiencia del Proyecto Habitacional de la quebrada Juan Bobo en la década del 2000. Posteriormente, en esta década, se puede destacar el proceso de diagnóstico y formulación de Barrios Sostenibles. Sin embargo, este proceso no ha sido aún ejecutado.

## **PRIMED**

### **UN PROGRAMA LOCAL EFECTIVO PARA ENFRENTAR LA INFORMALIDAD**

A través de mecanismos de planificación y gestión el PRIMED se propuso mejorar el entorno urbano y la calidad de vida en barrios informales con participación comunitaria (Unesco, 1996). “Tuvo un carácter preventivo, integral, de planeamiento urbano y reordenamiento urbanístico” (Velásquez, 2015; p93). La implementación del Programa se subdividió en tres áreas enfocadas a distintos temas: físico, social y de gestión. Incluyó procesos de participación comunitaria, el mejoramiento de la

infraestructura básica (accesibilidad y servicios básicos), equipamientos educativos, de salud y de recreación, el mejoramiento de vivienda y la reubicación de las zonas de alto riesgo, la legalización de la tenencia del suelo y la mitigación del riesgo geológico (Velásquez, 2015). La participación comunitaria fue esencial para producir efectos sostenidos a largo plazo, logrando autogestión y solidaridad (Unesco, 1996).

El PRIMED surgió de una alianza interinstitucional entre la ciudad de Medellín, los gobiernos de Colombia y Alemania, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se concibió como una estrategia de mejoramiento barrial pensada en dos etapas temporales (1993-1997 y 1998- 2001), sin embargo solo se ejecutó la primera, lo cual es un claro ejemplo de la falta de continuidad de las políticas públicas (Echeverri y Orsini, 2010). La coordinación interinstitucional representó un factor determinante para el éxito debido a que se realizó mediante un grupo interdisciplinario especializado y organizado por objetivos específicos y zonas de intervención, con dependencia directa de la Alcaldía de Medellín, pero adscrito administrativamente a la Corporación de Vivienda y Desarrollo Urbano del municipio de Medellín, CORVIDE. Una unidad ejecutora tuvo el rol de coordinar todos los actores, canalizando los recursos, y articulando las acciones físicas sobre el territorio (Montoya, 2010).

Uno de los principales logros del Programa fue el alto nivel de eficiencia en la implementación de las acciones: propuso un enfoque zonal -y no de barrios- para poder producir impactos en amplios sectores de la ciudad. El programa identificó ocho polígonos de intervención, ubicados en las partes altas de la ciudad (Velásquez, 2015), y estableció las pautas para una nueva forma de abordar la marginalidad por su estructuración metodológica, capacidad de gestión y coordinación institucional alcanzada, y el fuerte compromiso político durante los siete años de su duración, siendo un referente muy importante para la estrategia de Urbanismo Social (Echeverri y Orsini, 2010).

## **PROYECTO HABITACIONAL DE LA QUEBRADA JUAN BOBO EN EL MARCO DEL URBANISMO SOCIAL**

El programa político durante la administración de Sergio Fajardo (2004-2007) que continuó bajo la administración de Alonso Salazar (2008-2011) se ha convertido en un foco de interés y punto de referencia para expertos en temas de transformación urbana y social alrededor del mundo. Bajo un enfoque que se denomina “Urbanismo Social”, apuesta a una política pública dedicada a reducir las profundas deudas sociales acumuladas durante décadas en los territorios aislados (Echeverri y Orsini, 2010). Esto se desarrolló a partir de la articulación de programas e intervenciones arquitectónicas y urbanas localizadas en los sectores más necesitados de la ciudad.

Los instrumentos desplegados por el Urbanismo Social fueron los denominados Proyectos Urbanos Integrales (PUI), herramientas de planeación que generaron intensos procesos e incorporaron elementos del desarrollo de forma planeada y simultánea en un territorio definido (Bustamante, 2015). El Urbanismo Social busca intervenir en los sectores más marginales de la ciudad, para lo cual se usan varios indicadores: el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Índice de Calidad de Vida (ICV), el Índice de población por estrato y el Índice de homicidios por comunas (Alcaldía de Medellín, Agencia Francesa de Desarrollo y urbanam EAFIT, 2013).

Los PUI van más allá del urbanismo moderno ya que sus principios promueven objetivos superiores del desarrollo: el aumento de la calidad de vida, la inclusión social y la equidad (Alcaldía de Medellín, Agencia Francesa de Desarrollo y Banco Interamericano Desarrollo, 2011). Este instrumento de intervención se estructura a partir de tres componentes:

1. Físico: la construcción y mejoramiento del espacio y equipamientos públicos, la recuperación del medio ambiente y

- la movilidad, buscando garantizar ambientes seguros frente a los riesgos ambientales, sociales y urbanos
2. Social: se promueve la participación comunitaria a fin de avanzar en la solución de problemas locales
  3. Institucional: se fundamenta en el concepto de integralidad, que implica el conocimiento del territorio, el manejo responsable de los dineros y la planeación y gestión del proyecto

Un instrumento clave en la ejecución de los proyectos en este período fue la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) de Medellín, una entidad descentralizada de la estructura del Municipio desde donde se realizaron los proyectos urbanos estratégicos definidos como prioritarios en el plan de desarrollo. La EDU conformó un equipo de trabajo especializado e interdisciplinario con dedicación exclusiva (Echeverri y Orsini, 2010).

En 2004 se definieron cinco Proyectos Urbanos Integrales: PUI Nororiental (comunas 1 y 2), PUI Centroccidental (comuna 13), PUI Centroriental (comunas 8 y 9), PUI Noroccidental (comunas 5 y 6) y se diagnostica y formula el PUI Iguaná.

El PUI Nororiental está ubicado en las comunas 1 y 2 (de origen informal ya consolidado) en las laderas del norte de Medellín. Fue un proyecto de consolidación barrial asociada a las obras del metrocable recién inaugurado (un sistema de transporte de mediana capacidad) donde se mejoró la accesibilidad a través de nuevos espacios y parques públicos, la adecuación de calles, la construcción de puentes peatonales y nuevos equipamientos públicos.

Como complemento del PUI Nororiental se definió el proyecto de intervención integral habitacional Quebrada Juan Bobo que se desarrolló sobre un asentamiento en condiciones precarias ubicado en las márgenes de la quebrada, mediante la aplicación de un modelo alternativo y piloto de reasentamiento en sitio con el que se mejoró

las condiciones de habitabilidad de aproximadamente trescientas familias (Alcaldía de Medellín, Agencia Francesa de Desarrollo y urban EAFIT, 2013). La situación de este sector era muy vulnerable y entre los problemas habitacionales principales estaban los de la invasión del cauce de la quebrada por viviendas, hacinamiento, viviendas en zonas de alto riesgo, construcciones con materiales precarios, conexiones fraudulentas a servicios públicos, contaminación por basura, escombros y por las aguas servidas de las viviendas ubicadas en los márgenes de la quebrada (Alcaldía de Medellín, Agencia Francesa de Desarrollo y urban EAFIT, 2013).

El reasentamiento en sitio y la protección a moradores fueron las estrategias principales que se acompañaron de mejoramiento barrial, recuperación ambiental, dotación de servicios públicos, espacios públicos y mitigación del riesgo (Echeverri y Orsini, 2010).

En 2004 se inició la intervención realizando un diagnóstico participativo donde la comunidad y el equipo técnico del proyecto precisaron los diferentes problemas que tenía la zona y su alcance territorial. Se realizó un censo socioeconómico liderado por un comité que aportó elementos para la caracterización de sus condiciones de vida. Durante 2005, debido a que todavía no se tenían recursos asignados para este proyecto en el Plan de Desarrollo Municipal, se centraron en la consecución de recursos y el posicionamiento institucional y comunitario requerido como condición previa para el inicio de las obras (Alcaldía de Medellín, Agencia Francesa de Desarrollo y urban EAFIT, 2013). En 2006 comenzaron las obras de reasentamiento y consolidación del cauce de la quebrada, realizando previamente estudios específicos cuyos resultados recomendaron muros de contención, obras de drenaje y sistemas de anclaje. Para esto se modificó la norma en las zonas de retiros, que se redujo de diez a tres metros. Una vez resuelto el problema del riesgo allí mismo se construyeron pequeños edificios para albergar la población reasentada. En el territorio inmediato a la quebrada se realizaron legalizaciones, mejoramientos en

viviendas y entornos vecinales y barriales construyendo nuevos espacios públicos. También se mejoró la cobertura de servicios públicos en el sector y se mejoró ambientalmente la quebrada a partir de su canalización y saneamiento (Alcaldía de Medellín, Agencia Francesa de Desarrollo y urbam EAFIT, 2013).

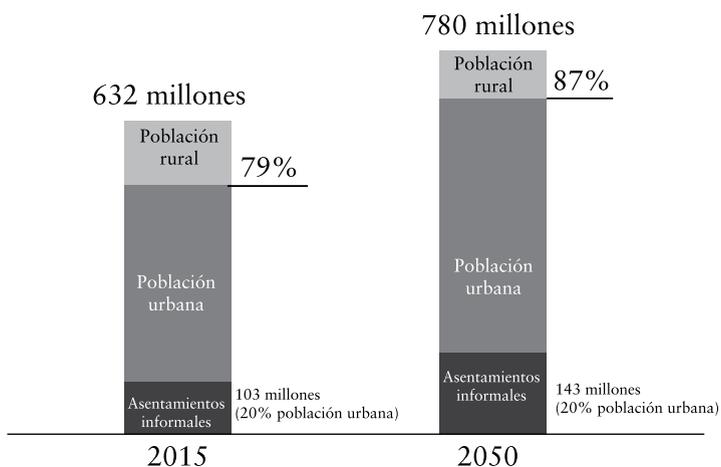
La participación comunitaria, la generación de conciencia colectiva y la corresponsabilidad ciudadana con el proyecto habitacional Juan Bobo fue muy importante. Se definieron comités temáticos entre la comunidad y las entidades en los cuales se debatieron y concertaron temas técnicos. También se diseñaron e implementaron mecanismos como acuerdos y pactos comunitarios en ciertos momentos del proceso para garantizar en adelante el buen estado de la quebrada y el espacio público (Leyva, 2010).

Institucionalmente se buscó la participación de entidades municipales, departamentales y nacionales bajo la coordinación de la Gerencia Auxiliar de Vivienda y Hábitat de la EDU, que gestionó un presupuesto. La Gerencia de Seguimiento Estratégico liderada por el secretario privado del Alcalde tuvo apoyo permanente para que los compromisos asumidos por la Alcaldía de Medellín tuviera máxima prioridad; luego de esta intervención el modelo Juan Bobo se adaptó y extendió a otras quebradas como La Herrera y Juan Bobo II construidos de 2007 a 2010 (Velásquez, 2015).

## **5. Reflexiones finales**

A futuro, la concentración de la población en ciudades seguirá siendo significativa. En América Latina continuará aumentando la población urbana y con ello, la población ubicada en asentamientos informales: se estima que para 2050 habrá 40.000 millones más de personas viviendo en estas condiciones. Es por esto que la planeación y la gestión urbana tienen el reto de fortalecer las herramientas para su abordaje en términos de anticipación y mitigación.

GRÁFICO 9: POBLACIÓN URBANA, RURAL E INFORMAL LATINOAMERICANA EN 2015 Y 2050 (UN, 2018 Y ONU-HÁBITAT, 2018).



En los últimos veinticinco años Medellín ha implementado en varias oportunidades proyectos de mejoramiento integral de barrios. Estos procesos han sido reconocidos en términos técnicos y metodológicos y han tenido importantes recursos, sin embargo, podemos identificar claramente que si bien hay sectores que se fueron consolidando y que han elevado su calidad de vida, todavía hay atrasos en términos de mejoras concretas en los indicadores (Medellín. Cómo vamos, 2017). La población viviendo en asentamientos precarios en Medellín en los últimos años se duplicó, es decir que este problema no se ha resuelto, ni ha disminuido.

En términos técnicos hay lecciones aprendidas acerca del mejoramiento integral de barrios sobre asentamientos informales: la participación activa de la comunidad en los diagnósticos, definiciones y ejecución del mejoramiento barrial, la estructuración metodológica de un proceso acotado territorialmente y simultáneo en varios barrios, la protección a moradores, el reasentamiento en sitio en pequeñas torres de vivienda, la gestión y coordinación institucional, y el fuerte compromiso político permitieron sentar las bases para el abordaje de

la informalidad de una nueva manera muy efectiva para mejorar la calidad de vida de estos sectores.

Según Monteverde (2018), surge una pregunta obligatoria: ¿alcanza lo que se hace desde el Estado?, ¿es suficiente para resolver la magnitud del problema? Si analizamos la informalidad, sus dimensiones son tan grandes que lo que logramos es resolver sólo una parte.

En términos institucionales, en la mayoría de los casos no hay continuidad en los procesos, lo cual afecta significativamente el resultado. Para los gobiernos parece resultar más importante diferenciarse de las anteriores administraciones que dar continuidad a procesos (Monteverde, 2018). Se evidencia entonces una falta de agenda conjunta, y muchas veces la apuesta política local no se coordina con la apuesta política nacional, lo que lleva a que los problemas no se enfrenten de manera profunda, integrada ni sostenida en el tiempo.

Si bien la macroeconomía es en parte una de las causantes de la informalidad, a nivel nacional y local se pueden tomar medidas para mitigar este efecto. Sin embargo surge la pregunta: ¿el Estado dispone de los recursos suficientes para enfrentar la magnitud de los problemas? (Monteverde, 2018). Medellín nuevamente sirve como un caso propicio ya que invirtió un presupuesto significativo al compararlo con otras ciudades que tienen recursos insuficientes. Aun así, dicha capacidad presupuestal tampoco resultó suficiente para abarcar la magnitud del problema.

¿Son los gobiernos capaces de enfrentar las dinámicas del mercado inmobiliario? En las ciudades hay conflictos de intereses ya que muchas veces el suelo que el Estado necesita para construir una ciudad equilibrada es costoso (Monteverde, 2018) por lo tanto, para resolver problemas de vivienda de interés social, equipamientos o espacios públicos, el Estado termina comprando lotes más económicos que se ubican a mayor distancia de los centros urbanos.

Si bien el panorama hasta aquí planteado es pesimista, como sociedad debemos trabajar para cambiar esta realidad. En este sentido, los esfuerzos realizados por la comunidad global en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana se presentan como una de las herramientas más importantes a nivel mundial para orientar a los países al mejoramiento de los estándares de vida de los barrios marginales. Con estas metas acordadas se apuesta a fortalecer políticas de gobiernos nacionales y locales, sin embargo todavía falta definir cómo y con qué los gobiernos alcanzarán estos objetivos. Será importante, entonces, hacer que este acuerdo sea obligatorio para cada Gobierno que suscriba, además de generar disponibilidad de recursos en las políticas y garantizar su continuidad.

## **Bibliografía**

- Alcaldía de Medellín (2014). *Diagnóstico POT Medellín*.
- Alcaldía de Medellín (2014). *POT*.
- Alcaldía de Medellín y BID (2009). *Medellín transformación de una ciudad*. Medellín Colombia.
- Alcaldía de Medellín, Agencia Francesa de Desarrollo y Banco Interamericano Desarrollo (2011). *Laboratorio de Medellín Catálogo de 10 prácticas vivas*. (M. Miguel, Ed.) (Mesa Editó). Medellín Colombia: Especial Impresores Ltda.
- Alcaldía de Medellín, Agencia Francesa de Desarrollo y urbam EAFIT (2013). *Medellín modelo de transformación urbana Sistematización PUI*.
- AMVA y UPB (2010). Programa Metropolitano de Mejoramiento Integral de Barrios en el Valle de Aburrá. Medellín, Litografía Dinámica.
- Aravena, A., & Locobelli, A. (2012). *Manual de vivienda incremental y diseño participativo*. (V. O. Alejandro Aravena, Ed.). Hatje Cantz Verlag.
- Baeza, D. C. (2007). *Tugurios, migración y objetivos de desarrollo del Milenio*. Santiago de Chile.

- Banco de la República (2014). *Aspiraciones económicas, conflicto y trampas de la pobreza*. Documento de trabajo sobre economía regional.
- Banco Mundial (2018). *Gestor de datos mundiales*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/pais/colombia?view=chart> [consulta julio de 2018]
- Bustamante, J. (2015). *Del Edén al parque público El rol de las imágenes fotográficas en el proceso de configuración del paisaje del Bosque Centenario de la Independencia de Antioquia, Medellín 1913-1969*. Universidad Nacional de La Plata Facultad de Arquitectura y Urbanismo Maestría “Paisaje, Medio ambiente y Ciudad.”
- Carrizosa, M. (2016). *Hábitat en deuda*. (M. C. y M. G. Michael Cohen, Ed.) (Café de la). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Imprenta Dorrego SRL.
- CELADE - CEPAL. (2018). ESTIMACIONES Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN A LARGO PLAZO. 1950-2100. Retrieved from [celade.cepal.org/bdcelade/proyecciones/resultados/00\\_AML\\_internet.xlsx](http://celade.cepal.org/bdcelade/proyecciones/resultados/00_AML_internet.xlsx)
- Cravino, M. C., Del Río, J. P., Duarte, J. I., Fernández Wagner, R., Graham, M. I., Ostuni, F., ... Varela, O. D. (2009). *Los mil barrios (in)formales*. Prov. de Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DANE (2018). *Proyecciones de población en Colombia*. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/> [Consulta julio de 2018]
- Echeverri, A. y Orsini, F. (2010). Informalidad y urbanismo social en Medellín. En: Hermelin, M.; Echeverri, A. y Giraldo, J. (Editores) *Medellín. Medio ambiente, urbanismo y sociedad*. Medellín, Fondo Editorial Universidad EAFIT
- El Colombiano (2016). Medellín salió de la lista de ciudades más violentas del mundo. Disponible en: <http://www.elcolombiano.com/antioquia/seguridad/medellin-salio-de-la-lista-de-las-ciudades-mas-violentas-del-mundo-XN3492541> [Consulta julio de 2018]
- Fernandes, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Hermelin, M. (2010). Valle de Aburrá, el entorno natural. En: Hermelin, M.; Echeverri, A. y Giraldo, J. (Editores) *Medellín. Medio ambiente, urbanismo y sociedad*. Medellín, Fondo Editorial Universidad EAFIT.

- Giraldo, J. (2010). Cambios en la interpretación, el comportamiento y las políticas públicas respecto a la violencia homicida en Medellín. En: Hermelin, M.; Echeverri, A. y Giraldo, J. (Editores) *Medellín. Medio ambiente, urbanismo y sociedad*. Medellín, Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Leyva S. (2010). El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿La clave para entender el cambio en Medellín? En: Hermelin, M.; Echeverri, A. y Giraldo, J. (Editores) *Medellín. Medio ambiente, urbanismo y sociedad*. Medellín, Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Medellín. Cómo vamos (2017). *Encuesta de Calidad de vida*. Disponible en: <https://www.medellincomovamos.org/> [Consulta julio de 2018]
- Monteverde, R. (2018). *Entre el pesimismo de la razón y el optimismo de la voluntad*. Conferencia presentada en la Universidad EAFIT - Medellín.
- Montoya, C. (2010). *Entrevista personal con Francesco M.Orsini en Abril 23*. Citado por Echeverri, A. y Orsini, F. (2010).
- PNUD (2017). *Asentamientos informales: Las ciudades Invisibles*. Retrieved from <https://pnudcolombia.exposure.co/habitat-iii>
- ONU-Hábitat (2015). *Temas HABITAT III 22 - Asentamientos Informales*.
- ONU-Hábitat (2016). La hoja de ruta de la Nueva Agenda Urbana para la planificación del desarrollo urbano espacial: tangible, práctica y medible. En: *Crónica UN*. Disponible en: <https://unchronicle.un.org/es/article/la-hoja-de-ruta-de-la-nueva-agenda-urbana-para-la-planificaci-n-del-desarrollo-urbano> [Consulta julio de 2018]
- ONU-Hábitat (2018). Población Mundial. Retrieved from [https://esa.un.org/unpd/.../WUP2018-F03-Urban\\_Population.xls](https://esa.un.org/unpd/.../WUP2018-F03-Urban_Population.xls)
- Unesco (1996). *PRIMED Una Experiencia Exitosa en la Intervención Urbana*.
- United Nations (2018). *World urbanization prospects 2018*. Disponible en: <https://esa.un.org/unpd/wup/Download/> [Consulta julio de 2018]
- urbam EAFIT (2018). *Estudio de capacidad de soporte ambiental para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá*. Documento en proceso de ser entregado.

- Vargas, J., Goytia, C., Sanguinetti, P., Álvarez, F., Estrada, R., Brassiolo, P., ... Daude, C. (2017). *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*. Retrieved from [http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1090/RED\\_2017\\_esp.pdf?sequence=13&isAllowed=y](http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1090/RED_2017_esp.pdf?sequence=13&isAllowed=y)
- Velásquez, C. A. (2015). *Transformación del Estado Local y sus prácticas de intervención en sectores informales de Medellín, a partir de la experiencia de Mejoramiento Integral de Barrios (1990 - 2015)*. Universidad Nacional de Colombia.
- World Bank. (2018). Población en asentamientos precarios en Colombia. Retrieved from <https://datos.bancomundial.org/pais/colombia?view=chart>



---

### ISABEL BASOMBRÍO

Es arquitecta (UBA), con gran interés en los problemas actuales de las ciudades. Su trabajo reciente se concentra en entender el territorio desde diversos enfoques y plantear estrategias holísticas que incluyan soluciones técnicas y procesos de gestión institucional y/o comunitaria.

Realizó estudios de posgrado en Arquitectura del Paisaje en la Universidad Torcuato Di Tella durante 2010 y estudios de Maestría en Procesos Urbanos y Ambientales en la Universidad EAFIT en Medellín Colombia, finalizados en 2015.

Actualmente es líder de proyectos en el Centro de Estudios Urbanos y Ambientales -urbam- de la Universidad EAFIT en Medellín con quien ha venido trabajando los últimos 5 años. Tiene una gran experiencia profesional como consultora en temas urbanos en diversas escalas. Ha trabajado en ámbitos privados y de gobierno como diseñadora en proyectos urbanos, de vivienda y de espacio público. También es profesora en la Maestría de Procesos Urbanos y Ambientales EAFIT Colombia y ha participado en diferentes cursos nacionales e internacionales

JOSÉ A. BARBERO  
CARLA GALEOTA /

## **LAS CIUDADES Y LA MOVILIDAD SOSTENIBLE**

### **1. La relevancia del transporte en las ciudades**

La población actual del Planeta es de 7.400 millones de personas, 54% de las cuales vive en un entorno urbano; para el año 2050 se espera que dos terceras partes del mundo vivan en ciudades. Esta creciente concentración urbana es el resultado de la propia expansión demográfica de las ciudades y de los flujos migratorios rurales e internacionales. Las ciudades son el foco de la actividad económica y del desarrollo social a nivel regional, nacional y global, y se han convertido en los principales motores de crecimiento, generando el 60% del PIB del mundo.

El efecto combinado del crecimiento demográfico, la prosperidad económica y la expansión de las áreas urbanas ha llevado a un notable aumento en los flujos de personas y bienes, y en las flotas de vehículos que los transportan. Las áreas urbanas se enfrentan al desafío de satisfacer esas demandas crecientes mediante el suministro de infraestructura adecuada, la organización de servicios públicos y la garantía de un control de tráfico eficiente. Un sistema de transporte

bien organizado se ha convertido en un factor clave para lograr un desempeño satisfactorio de la economía de las ciudades, garantizando el acceso de la población al empleo y apoyando las cadenas de suministro para el hogar y el comercio doméstico e internacional. Y también para asegurar el desarrollo social y la inclusión, facilitando el acceso físico a la educación, la justicia y las actividades sanitarias, sociales y comerciales, permitiendo oportunidades de desarrollo para todos los habitantes de la ciudad.

Las economías de aglomeración generadas por la contigüidad de las personas y las actividades en las áreas urbanas son una de las razones de la atracción de las ciudades, y un factor clave para su éxito. Pero existe una paradoja: cuando las ciudades crecen y prosperan, las personas y los movimientos de mercancías aumentan en número y longitud, lo que genera congestión y otras externalidades negativas. Como resultado, el acceso a lugares, actividades y servicios se vuelve cada vez más difícil, particularmente para los más pobres, comprometiendo la calidad de vida de los habitantes, el atractivo para las empresas y la generación de empleo. Asegurar la movilidad mediante una política adecuada de transporte urbano se ha convertido, entonces, en uno de los principales desafíos para el desarrollo de las ciudades.

## **2. Los retos de la movilidad en el siglo XXI**

La demanda de viajes urbanos ha venido creciendo de forma continua en el mundo, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. La mayor prosperidad económica se refleja en una mayor movilidad: al crecer el ingreso de la población desde el nivel de los países menos desarrollados a los de mayor desarrollo, la cantidad de viajes urbanos por persona y por día se triplica. El aumento de los precios de la tierra y del valor de los alquileres en los centros de las ciudades induce el traslado de establecimientos y viviendas hacia la

periferia, aumentando así la extensión de los desplazamientos diarios. A ello se suman dos tendencias destacables: el incremento de la motorización (la cantidad de autos y motos circulando en las ciudades) y la concentración temporal de los movimientos, que tienden a consolidarse en un período pico matinal y otro vespertino. El crecimiento económico impulsa la producción y el consumo de bienes (ambos cada vez más concentrados en las ciudades) incrementando así los movimientos de carga, que colisionan con las necesidades de movimiento de las personas.

En la mayoría de las ciudades este fuerte crecimiento de las demandas (más movimientos de personas y de bienes, más largos, más concentrados en el tiempo) no ha sido acompañado por una expansión proporcional de la infraestructura de circulación ni de los servicios de transporte público, lo que genera congestión, alargando los tiempos de viaje tanto en los vehículos particulares como en los sistemas públicos. En algunas ciudades estos efectos se han mitigado mediante el desarrollo de sistemas de transporte público de calidad, la promoción del transporte no motorizado y la buena gestión de la demanda (evitando los viajes largos y concentrados en el tiempo).

La congestión da lugar a pérdidas de tiempo de las personas, aumentos en los costos logísticos, mayor consumo de combustible y mayor generación de emisiones. Para hacerle frente, con frecuencia las ciudades buscan acomodar el creciente número de vehículos aumentando la capacidad de su red vial, que a su vez pronto se ve superada por el aumento del tráfico. La nueva infraestructura facilita la expansión urbana, localizando a los nuevos residentes en los suburbios, generalmente mediante patrones de uso del suelo de baja densidad. Como la actividad y los empleos suelen permanecer en el centro de la ciudad, se generan viajes más largos, dando lugar al “círculo vicioso de la motorización”: el acceso por transporte motorizado aumenta (las largas distancias dificultan los movimientos caminando o en bicicleta), la

provisión de transporte público se vuelve más difícil ante la dispersión de la población, el transporte motorizado individual se convierte en la solución para muchos y las ciudades se tornan más congestionadas, aumentando también los diversos impactos negativos que genera esta modalidad de organizarla movilidad.

Este círculo vicioso hace que las ciudades sean menos “vivibles” ya que aunque el crecimiento de la movilidad brinda los beneficios económicos y sociales destacados más arriba, también genera importantes impactos negativos, de alcance local y global. Mover personas y bienes requiere energía (particularmente hidrocarburos), espacio urbano y considerables recursos financieros para la construcción de las infraestructuras y la operación de los servicios, y genera una amplia gama de efectos negativos: contaminación del aire por las emisiones de los motores, ruidos, emisión de gases de efecto invernadero, barreras en la ciudad, exclusión social y accidentes que dan lugar a muertes, heridos y daños.

Este modelo típico de desarrollo de las ciudades y de la movilidad urbana, que se ha manifestado en muchas ciudades del mundo, ha mostrado ser no sostenible. La sostenibilidad se encuentra desafiada en sus tres dimensiones: la ambiental (local y global), la social (relegando los sectores más vulnerables) y la económico financiera (obstaculizando el desarrollo de sistemas de transporte público). Como consecuencia, hacia fines del siglo XX se fue conformando un consenso acerca de la necesidad de adoptar un nuevo paradigma para el transporte urbano, que fomente el desarrollo de ciudades con forma más compacta y uso mixto del suelo, junto con sistemas de transporte compartido más limpios y la promoción de viajes no motorizados. Este nuevo paradigma – compatible con el desarrollo sostenible – representa un cambio con respecto al anterior: en lugar de centrarse en la predicción de las demandas futuras y tratar de desarrollar la infraestructura necesaria para hacerles frente, intenta garantizar el acceso a destinos

y actividades procurando reducir las distancias recorridas. Cambia el enfoque de la expansión de la infraestructura de transporte por el del aumento de la accesibilidad, centrado en las necesidades de los usuarios. Su implementación depende de las características y el contexto de cada ciudad.

Varias tendencias tendrán una influencia decisiva en el futuro del transporte urbano. Dos de ellas se destacan por su incidencia en la agenda de la movilidad sostenible:

- *El cambio climático.* El transporte es responsable del 15% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que provocan el calentamiento global. A la vez, es una de las fuentes que más crece, por lo que la futura agenda de la mitigación de la emisión de GEI pondrá un fuerte acento en el sector, especialmente en limitar el uso automóvil particular con motor de combustión interna.
- *La incorporación de nuevas tecnologías.* Los cambios tecnológicos que pueden anticiparse incluyen innovaciones tales como el desarrollo de vehículos eléctricos, autónomos y compartidos (gestionados mediante plataformas digitales), la expansión del comercio electrónico y su impacto sobre la distribución de bienes en las ciudades, la automatización y la inteligencia artificial en los sistemas de transporte público y la digitalización de la logística. Estas innovaciones, entre otras, tendrán un fuerte impacto sobre el sistema de transporte, pero también sobre los comportamientos de sus usuarios.

### **3. La movilidad en las ciudades argentinas**

El sistema de ciudades argentinas incluye centros urbanos que, por sus características y dimensiones, enfrentan diferentes retos respecto a la movilidad. A pesar de esa diversidad, se observan también

varios patrones comunes, como por ejemplo la tendencia hacia la movilidad individual y la expansión territorial de baja densidad con grandes espacios de suelo vacantes que forman barreras a la conectividad, o los obstáculos de orden institucional y regulatorio que dificultan la planificación de los sistemas de transporte. Una tipología de las ciudades argentinas referida a su movilidad permite identificar tres grandes grupos: (i) Buenos Aires y su área metropolitana (AMBA), (ii) las grandes áreas metropolitanas (como Rosario, Córdoba o Mendoza), y (iii) las ciudades intermedias y las localidades menores.

*El AMBA* se destaca por su magnitud y su complejidad jurisdiccional. Sus 14 millones de habitantes generan unos 35 millones de viajes diarios. Presenta un crecimiento pronunciado y con baja densidad hacia la periferia, y una problemática singular de coordinación y de respuesta a las necesidades de transporte masivo y al movimiento de cargas. El patrón de viajes se caracteriza por altos flujos vehiculares y de personas, extremadamente concentrados en los corredores radiales, que resultan en altos niveles de congestión.<sup>1</sup> Para atender esos desplazamientos el AMBA cuenta con un sistema de transporte complejo: una extensa red vial con tramos de múltiples jerarquías, sistemas de control de tránsito, servicios de buses de diverso alcance, trenes suburbanos, una red de metro y diversos servicios para el transporte de personas, así como la presencia de importantes nodos de transferencia (de pasajeros y de carga).

Un sistema de esta complejidad demanda una cuidadosa planificación conjunta e integración operacional. El AMBA comprende a la Ciudad

1 La magnitud del fenómeno puede apreciarse en un reciente ranking de congestión urbana: Buenos Aires figura en el puesto 19, sobre 189 ciudades del mundo (*TomTom Traffic Index*). Ello implica tiempos adicionales de circulación del 42% en promedio (62% en el pico matinal y 68% en el vespertino).

Autónoma de Buenos Aires (CABA) y la Provincia de Buenos Aires (PBA), con el 20% y el 80% de la población respectivamente, y dentro de la PBA numerosos municipios. El Gobierno Nacional tiene una fuerte incidencia en la movilidad de la región ya que de él depende la mayor parte de los buses, los trenes suburbanos y los principales accesos viales. Históricamente las diversas jurisdicciones han tenido muy poca coordinación entre sí, al igual que los entes involucrados en el transporte al interior de cada una de ellas. Por muchos años la región no ha adoptado una estrategia integrada de transporte, sin embargo recientemente se ha verificado un avance en la coordinación entre la Nación, la CABA y la PBA, aunque aún sin encontrar la forma de dar lugar a los municipios de la PBA.

Según datos del Observatorio de Movilidad Urbana (CAF, 2016) de los casi 35 millones de viajes diarios que se realizan en el AMBA, aproximadamente el 50% (16.46 millones de viajes) corresponden al transporte individual motorizado, superando al transporte público masivo (ferroviario, subterráneo y por bus). Si bien el transporte público masivo es la segunda alternativa de movilidad (alrededor de 10 millones de viajes), estos datos evidencian la tendencia creciente hacia la movilidad individual, en el marco de un patrón de usos del suelo centralizado que da lugar a flujos radiales. También indican que el transporte público no está ofreciendo opciones atractivas para atender los movimientos que demanda la población ya que el transporte individual sigue siendo la alternativa preferida para aquellos hogares que cuentan con un auto.

La referencia al transporte público no se limita sólo a los sistemas masivos con sus infraestructuras y servicios, sino que también incluye otros elementos tales como veredas y ciclovías para acceder a las paradas, paradas correctamente localizadas, adecuadas y seguras, y centros de transbordo y combinación entre modos. La calidad de estos elementos es particularmente débil en las áreas periurbanas, donde las

condiciones para la movilidad de la población presentan las mayores debilidades.

Las *grandes áreas metropolitanas*, como Rosario, Córdoba o Mendoza, presentan en forma simultánea los desafíos propios de la movilidad en las grandes ciudades junto con otros propios de áreas urbanas mucho menos densas y alejadas del centro funcional. La movilidad en estos centros urbanos se caracteriza por estar concentrada en la red vial principal, respondiendo a configuraciones de usos centralizados. Las alternativas del transporte público se limitan a servicios de buses sobre corredores consolidados, avenidas que concentran demanda y cumplen con estándares medios o altos de infraestructura (pavimento, señalización, etc.) penetrando poco en nuevas urbanizaciones de baja densidad, alejadas del centro, así como también de barrios precarios. Algunos servicios han sido modificados para alimentar estas nuevas urbanizaciones, afectando los servicios troncales y reduciendo la calidad de servicio (frecuencias, tiempos de viaje).

En las ciudades medianas el crecimiento acelerado de la población, la expansión de la mancha urbana y la concentración de las actividades en el centro (trabajo, administración, educación, salud) ha propiciado el uso del transporte individual, no sólo del auto particular sino también de las motos, en virtud de su bajo costo y las oportunidades de movilidad que ofrece (a pesar de generar una alta tasa de accidentes). Por ejemplo, en la Ciudad de Rosario, que viene implementando varias políticas públicas para la movilidad sostenible, de los 2 millones de viajes diarios que se realizan, el 50% es por transporte individual y un 30% en transporte público (el remanente son viajes no motorizados. CAF, 2016). El área metropolitana de Mendoza, que posee una buena cobertura de transporte público (bus, trolebús y metro tranvía) también ha apostado a un plan integral de renovación urbana y movilidad sostenible, promoviendo la

densificación de la ciudad para facilitar el uso del transporte público; no obstante, sigue enfrentándose a una baja accesibilidad en la periferia, bajas frecuencias y altas tasas de motorización. La ciudad de Córdoba, por su parte, ha logrado avanzar en su problema estructural con las rutas del transporte público urbano, implementando en 2014 una reestructuración del sistema, segmentando las rutas en distintas líneas y corredores e incorporando una tarifa de transbordo con combinaciones a partir del pago mediante tarjetas “sin contacto”. En estas grandes áreas urbanas el movimiento de cargas también constituye un problema ya que la circulación de camiones es intensa y contribuye a la congestión.

Las *ciudades intermedias y las localidades menores* presentan sistemas de transporte públicos menos desarrollados que el grupo anterior y como resultado de ello gran parte de la población tiene que depender del transporte privado. Varias de estas ciudades presentan una fuerte interacción entre áreas urbanas contiguas, que se refleja en un flujo considerable de viajes entre centros urbanos cercanos, funcionando como grandes áreas metropolitanas. En algunos casos se encuentran relativamente distantes y hasta pertenecen a distintas provincias (Neuquén-Cipoletti, Santa Fe-Paraná, Corrientes-Resistencia), por lo que el transporte público corresponde a rutas provinciales o nacionales, que no están diseñadas para satisfacer los viajes urbanos en aspectos tales como horarios, frecuencias, localización de paradas o tarifas. Los problemas se agravan en las localidades menores: normalmente en las ciudades de menos de 50.000 habitantes la baja demanda y las debilidades de las vías urbanas tornan muy difícil la viabilidad financiera de los sistemas de transporte público, propiciando la movilidad individual y complejizando seriamente la movilidad de la población. La movilidad en las ciudades bajo ese umbral ha sido poco estudiada, a pesar de abarcar más de 8 millones de personas.

#### **4. Hacia una agenda para la movilidad sostenible**

Las secciones anteriores destacan la enorme importancia de la movilidad urbana en el mundo actual y en los escenarios esperables para los próximos años, y los retos para avanzar hacia un modelo de transporte urbano compatible con el desarrollo sostenible. Las ciudades argentinas, con características distintivas según sus dimensiones y otras particularidades, enfrentan estos desafíos. Ese contexto sugiere que la política de transporte urbano debe tener como principal objetivo asegurar la movilidad de personas y bienes en las ciudades, y debe hacerlo atendiendo a las tres grandes dimensiones del desarrollo sostenible: ambiental, social y económico financiera, lo cual implica controlar y minimizar los importantes impactos negativos que acompañaron el crecimiento de la movilidad urbana en las últimas décadas.

En el aspecto ambiental, la mitigación y la adaptación al cambio climático tendrán un rol clave, orientando en buena parte la agenda del sector, promoviendo el transporte colectivo y el no motorizado mientras que la calidad del aire y los ruidos serán sin duda temas relevantes. En el aspecto social, la accesibilidad física y la asequibilidad (posibilidad de pagar) del transporte público serán factores cruciales para asegurar la inclusión; también serán temas relevantes atender a la agenda de género y a las personas que no disponen de capacidades físicas plenas (incluyendo a los adultos mayores). En los aspectos económico financieros, el principal reto será el financiamiento del transporte público, no sólo en sus requerimientos de capital, sino también en el apoyo a su operación, lo que demandará subsidios bien diseñados, que permitan impactar en los sectores sociales a los que estén dirigidos, controlando su impacto fiscal y evitando la generación de incentivos inadecuados a los operadores.

Si bien no existe una agenda que se ajuste a todas las áreas urbanas (muy numerosas y diversas), es posible identificar acciones que

seguramente estarán presentes en la mayoría de los casos, que constituyen el típico “menú” de la movilidad urbana sostenible:

- Mejorar los sistemas de transporte público de manera que sean atractivos para los usuarios en términos de cobertura espacial, frecuencia, integración, comodidad y asequibilidad.
- Promover los viajes no motorizados, generando la infraestructura que facilite caminar y andar en bicicleta, asegurando la calidad y seguridad y los vínculos con el transporte público.
- Gestionar la demanda de viajes, no limitándose a mejorar la oferta (reformular el transporte público u optimizar la gestión del tráfico) sino también la demanda: reducir los picos horarios, limitar la circulación mediante mecanismos de mercados (como tarifas de congestión en horas pico) o limitaciones a la circulación, y procurar transformar los patrones de origen/destino para que los viajes sean más cortos. Esto se puede lograr, en el mediano y largo plazo, a través de regulaciones de uso del suelo que estén coordinados con los planes de desarrollo del transporte público.
- Promover el cambio hacia modalidades más eficientes de energía y emisiones, mejorando el desempeño ambiental del sector con nuevas tecnologías como vehículos híbridos o eléctricos, combustibles más limpios y sistemas de transporte más eficientes, mientras se pasa de la movilidad individual a la compartida para contribuir a la reducción de las emisiones y la congestión.
- Fomentar los sistemas inteligentes de transporte (ITS) y las prácticas de transporte colaborativo, permitiendo un mejor uso de los activos existentes aplicando tecnologías de información y comunicación en el transporte por carretera, incluida la infraestructura, vehículos y usuarios, y en la gestión del tráfico y la movilidad. Las aplicaciones basadas en teléfonos inteligentes y los servicios emergentes de transporte entre pares promueven el uso compartido del automóvil y la reducción de las distancias recorridas.

- Promover una logística urbana limpia y eficiente, redefinir las cadenas logísticas y las redes de distribución y adoptar nuevas tecnologías en vehículos, combustibles y gestión de almacenes, además de implementar enfoques de colaboración en la gestión de mercancías respaldados por el uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones. La organización de parques logísticos puede contribuir a organizar los flujos de cargas y minimizar sus impactos negativos sobre la ciudad.

Implementar una agenda de este tipo requiere de una organización institucional adecuada, en la que el Estado (en sus diversos niveles) disponga de las capacidades y recursos necesarios, las jurisdicciones intervinientes coordinen su accionar y el sector público y el privado puedan asociarse siguiendo reglas estables y transparentes. La responsabilidad del Gobierno Nacional debe ser la de establecer una política nacional que apunte al desarrollo del transporte urbano sostenible, disponiendo de programas que apoyen técnica y financieramente a las ciudades que avancen en esa dirección. Los gobiernos locales (ciudades o áreas metropolitanas, o los gobiernos provinciales) deberán planificar, implementar y gestionar los sistemas de transporte urbano, desarrollando las capacidades propias y utilizando los mecanismos de apoyo de alcance nacional, asegurando la coordinación metropolitana donde corresponda.

## **Bibliografía**

- Barbero, J. (2017). Las competencias en la movilidad urbana. *Revista Movimiento* 21, #4, 26 - 30.
- Barbero, J., & Galeota, C. (2018 - en prensa). Urban Transportation. En c. A. Orum, *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*. Hoboken, N.J.: Wiley-Blackwell.

CAF. (2016). *OMU - Observatorio de Movilidad Urbana*. Bogotá: CAF.

UN-Habitat. (2013). *Planning and design for sustainable urban mobility - Global Report on Human Settlements 2013*. New York: Earthscan - Routledge.

Vasconcelos, E. (2015). *Transporte urbano y movilidad - Reflexiones y propuestas para países en desarrollo*. San Martín: UNSAM Edita.



### **JOSÉ A. BARBERO**

Es geógrafo, con una vasta experiencia en planificación y políticas de transporte en América Latina, tanto en la movilidad urbana como en la logística de carga. Actualmente es decano del Instituto del Transporte de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina.



### **CARLA GALEOTA**

Es arquitecta, economista urbana y planificadora de transporte con amplia práctica en planificación de transporte urbano en América Latina y el Reino Unido. Actualmente es docente e investigadora en el Instituto del Transporte de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina.



PAMELA ARES /

## **GOBIERNOS LOCALES PARA CIUDADES QUE CUIDAN CONSTRUCCIÓN DE UN PROYECTO HISTÓRICO DE LOS VÍNCULOS, EL ARRAIGO Y LA COMUNIDAD**

Los gobiernos locales son por definición el espacio de administración y gobierno más próximo que tienen los/as individuos en tanto ciudadanos/as. Por lo tanto, es un espacio clave para promover un desarrollo que no se oriente exclusivamente al mercado y al consumo sino que se oriente a mejorar la calidad de las personas.

Las ciudades que tengan en cuenta las demandas de las nuevas generaciones serán, ciudades que cuidan. Las políticas públicas locales con perspectiva de género, reconocen que tanto varones como mujeres intervienen en el desarrollo pero lo hacen de manera diferente.

Promover el desarrollo humano de las personas es crear un entorno en el que puedan de forma creadora y productiva según sus propios intereses, llevar adelante sus vidas. Esto es mucho más que desarrollo económico e implica el desarrollo de las capacidades de la población.

Ubicar a la mujer en el centro del desarrollo humano, es una posibilidad de diálogo entre el feminismo liberal de la filósofa Martha Nussbaum, (2015), haciendo foco en las capacidades y el desarrollo

de las mismas para superar la pobreza, y la feminista y antropóloga Rita Segato, que plantea que son las mujeres en el centro de la escena quienes por definición generan comunidad y arraigo.

El signo de nuestra época es la condición de pobreza, en términos de ingresos y esencialmente en términos de tiempo como la barrera/límite que encuentran las mujeres para desarrollar comunidad, arraigo y el desarrollo humano de sus vidas.

No es ni será posible depositar toda la responsabilidad en el Estado para la generación y promoción de un proyecto histórico nuevo, un proyecto histórico que ponga a las mujeres en el centro de la discusión, que sea alternativo al capitalismo y a sus intereses para habilitar desde allí, la posibilidad de un nuevo proyecto histórico que nos englobe como comunidad. Será posible, desde el Estado, desarrollar estrategias de desarrollo humano, con la mujer en el centro de la escena, con una mirada de género y feminista.

La consigna de esta propuesta es que “el tiempo de las mujeres es político” y como tal es a partir de la elaboración de políticas públicas tendientes a mitigar la pobreza de tiempo de las mujeres que podremos avanzar hacia el desarrollo (un desarrollo no comprendido solamente desde a partir de una mirada economicista y de acumulación, sino como una posibilidad de vivir una vida plena en derechos humanos y calidad de vida) con perspectiva de género.

Es a través de la organización social del cuidado y de las políticas públicas locales que promuevan al cuidado como un Derecho Humano inalienable de las personas; entendiéndolo como un trabajo para quienes lo ejercen y no como una obligación o un rol socialmente aprendido que abordaremos la problemática de la economía de tiempo de las mujeres.

Los dos proyectos históricos en pugna (Segato, 2016) se plantean en clave de funcionalidad o disfuncionalidad al capital: el “Proyecto

histórico de las cosas” y el “Proyecto histórico de los vínculos”. El primero genera ruptura de vínculos, sensación de carencia y vacío existencial. La pulsión que lo instrumenta está sostenida por la pedagogía de la crueldad que conduce a la cosificación de todo lo que lo rodea: el cuerpo, la naturaleza, las personas y especialmente las mujeres.

El segundo, el proyecto histórico de los vínculos, produce arraigo relacional y comunidad. Y la estrategia para promoverlo desde el ámbito local es la experiencia de retejer la comunidad, teniendo como su punto de partida en la razón doméstica de las mujeres con sus tecnologías de sociabilidad y gestión.

La pobreza de tiempo de las mujeres, relacionada con la desigualdad de ingresos, la triple jornada laboral y reproducción sistemática de desigualdades en cuanto a uso de los espacios de las ciudades -entre otras variables- son una imposibilidad para el desarrollo humano de las mujeres y se convierten en un obstáculo para comenzar a elaborar el proyecto histórico de los vínculos.

Por esta razón el rol de los gobiernos locales es crucial para que podamos comenzar a retejer los vínculos en nuestros territorios y entramado social. ¿Cómo? mediante políticas públicas de cuidado. ¿Por qué? Porque con sistemas de cuidados integrales, se garantiza, entre otros derechos y desarrollos, la disminución de la escasez o pobreza de tiempo para las mujeres en primer lugar, pero también, se posibilita a la construcción de arraigo local y comunidad.

Es en este punto donde las experiencias de la organización social del cuidado resultan los escenarios ideales para construir la vía de acceso al proyecto histórico de los vínculos. Hablamos de los espacios comunitarios de los sectores populares como centros vecinales, comedores, sindicatos, parroquias y clubes (sólo por mencionar algunos) y también de la organización social del cuidado y de los

espacios que se encuentran en los barrios cerrados, de las clases medias altas y altas.

## **1. El Proyecto Histórico de los Vínculos**

En nuestra sociedad hay posiciones marcadas por un diferencial de prestigio y poder (Segato, 2003) que se organizan primero en el patriarcado familiar y luego se trasladan a otras relaciones que organiza a su imagen y semejanza (Segato, 2016): relaciones raciales, coloniales, las periferias con las metrópolis, etc. Básicamente en el interior de las familias se ensaya la subordinación en las relaciones de género que luego se verán en luz o sombra en todas las relaciones de la modernidad.

Siguiendo con la misma línea de pensamiento, decimos que el mundo-aldea estaba basado en un sistema dual de reciprocidad mutua, aunque jerárquico (Segato, 2016) donde la mujer es una sujeta comunitaria, de mayor arraigo que habita el espacio denominado privado, las familias y sus muchos tipos de tareas, todas ellas actividades compartidas, mientras que el espacio público es habitado por hombres con sus tareas políticas y de intermediación como son los negocios, la parlamentación y la guerra, pero sin sujeto universal ni universalizante.

Es con el paso de la vida comunal a la vida moderna (el denominado “tránsito de colonialidad-modernidad”), que la organización de las relaciones de género y sociedades organizadas a través de patrones comunitarios y colectivos de convivencia son atravesadas por el desprestigio de lo privado y doméstico.

Es en esta transformación donde el proceso de constitución del Estado Nación y el mercado con el capital, estandarizan la creación y emergencia de la esfera pública, entendido como un espacio de dominio masculino que será colocado por sobre lo comunitario y colectivo.

Actualmente, políticas públicas que se dirigen a lograr igualdad de género se centran en desarrollar habilidades de las mujeres, muchas veces comerciales, o haciendo énfasis en algún tipo de emprendedurismo que perpetua la precariedad y no construyen ciudadanía ni comunidad, sino que fomenta el consumo como un valor en sí mismo que estandariza e iguala. Es decir, son políticas con visión de género, pero con una mirada puesta en el capital.

**“El tiempo de las mujeres es político”, a tal punto que en ese tiempo, se juega la posibilidad de comenzar a desarrollar un proyecto histórico diferente, donde los vínculos, las relaciones interpersonales, la tribu, la comunidad estén por encima de la acumulación, del mercado y del capital.**

El cuidado y la organización social y comunitaria son la pieza del rompecabezas por el cual podemos comenzar a abordar la construcción del arraigo y la comunidad. Porque ser ciudadanas y ciudadanos en un nuevo proyecto histórico y político también será cuidar, tejer la red del entramado social y sostenernos.

Entonces vamos a decir que, para el proyecto histórico de los vínculos, la organización social del cuidado y los espacios comunitarios son espacios de generación de arraigo y comunidad.

### **1.1 LA POBREZA TIENE ROSTRO DE MUJER**

Vivimos en la región más desigual del planeta: América Latina. Es aquí donde la noción de igualdad de género es la base de todo proyecto que pretenda trabajar sobre las desigualdades, económicas, políticas y sociales. Se podrá observar cómo el capitalismo tardío en su fase más salvaje coloca a las mujeres en una posición de extrema vulnerabilidad respecto del varón, que es su sujeto universal.

Según los datos de CEPAL, en la última década, del 2002 al 2014 en nuestro continente, logramos disminuir la pobreza en prácticamente

20 puntos, del 43.9% en 2002 a 28.2% en 2014. Sin embargo, no logramos sacar a las mujeres pobres de los hogares pobres.

El proceso de feminización de la pobreza o feminidad demuestra un aumento del 107.1 al 118.2 del año 2002 al 2014. Este índice representa la cantidad de mujeres pobres cada 100 varones, corregido por la cantidad de mujeres por cada 100 varones. Es decir, que en 2014 encontramos 118.2 mujeres pobres por cada 100 varones.

Es dable afirmar que las políticas de reducción de la pobreza que en nuestro continente se pusieron en marcha no son suficientes para mejorar las condiciones de vida de las mujeres. Sólo una mirada de género desde el inicio en el diseño e implementación de las políticas públicas lograrían reducir la situación de pobreza de las mujeres.

La autonomía económica es un pilar fundamental de la autonomía de las mujeres y por definición requiere que éstas perciban ingresos que les permitan superar la pobreza y disponer de su tiempo libremente para capacitarse, acceder al mercado laboral, desarrollarse profesional y personalmente, participar de manera activa en la vida social y política, dedicarse a los seres queridos, y al ocio, sin que ello se transforme en una barrera (pág 39, CEPAL 2016).

## **1.2 CUANDO TENER INGRESOS PROPIOS NO ES SUFICIENTE**

Si ponemos el acento en el nivel de ingresos propios, es decir la autonomía económica vinculada al ingreso según la línea de pobreza por sexo, encontramos que hay tres veces más mujeres que no llegan a la línea de pobreza respecto de los varones.

Respecto de la composición del ingreso, observamos que el mercado de trabajo formal tiene un peso específico propio y que tanto para varones como para mujeres, el salario constituye la fuente de ingreso más importante.

El caso particular a analizar será el de las transferencias monetarias, que han sido un pilar fundamental en las políticas sociales del continente en la última década. Se duplican en el caso de las mujeres, constituyendo el 16,8% mientras representa el 8% para la composición de ingreso de los varones.

Estas políticas, denominadas “transferencias monetarias condicionadas”, son como su nombre lo indica una política de transferencia de recursos económicos a cambio de una condicionalidad. Esta condicionalidad la tiene que llevar a cabo la mujer madre y conlleva lógicamente la utilización de su tiempo.

Con estas políticas se pretende aliviar la pobreza en términos de ingreso (fomentar el consumo a corto plazo) y empoderar en cierta forma a las mujeres que se colocan en un lugar de privilegio del cobro respecto de los hombres. La autonomía de la toma de decisiones de las mujeres respecto de ese ingreso concreto y puntal, en el caso argentino la AUH (Asignación Universal por Hijo y por embarazo), tiene su contrapeso que su condicionalidad apunta a tareas concretas de cuidado y refuerza el rol de cuidadoras de las mujeres pobres en sus hogares.

Si bien por un lado observamos que son las mujeres las titulares de estas políticas, también son ellas las responsables de la corresponsabilidad, quitándoles indirectamente otro de sus recursos más escasos, el tiempo, para incorporarse al mercado formal de trabajo, obtener jornada completa, capacitarse o simplemente dedicar tiempo a lo que llamaremos la construcción de comunidad y arraigo.

## **2. Cuando la pobreza es de tiempo**

Ingresos monetarios y tiempo son los dos recursos finitos y escasos que empobrecen a las personas y especialmente a las mujeres cada

día más, profundizando la desigualdad de las mujeres respecto de los varones, pero también de las propias mujeres entre sí.

Según el último informe del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (del tercer trimestre del 2017), el 31,4% de la población argentina vive actualmente en una situación de pobreza, entendida como privación material. Esto afecta a aproximadamente a 13,5 millones de personas de las cuales la mayoría son mujeres.

La división sexual del trabajo, el trabajo doméstico no remunerado y las tareas de cuidado, así como el uso del espacio de las ciudades, convierte a las mujeres en las principales afectadas por el síntoma que define a nuestro tiempo: la pobreza de tiempo.

**Esta pobreza de tiempo es el principal obstáculo para el desarrollo humano de las mujeres en términos amplios y no sólo en su definición en clave capitalista de corte liberal.** Va más allá del desarrollo que implica aumentar el nivel de ingresos y mejorar la calidad de vida, que permitirá tener mejor acceso a centros de estudios, a trabajos mejor pagos y a vivir en lugares con menor impacto de contaminación, generalmente en barrios privados de las ciudades. Hago referencia a un desarrollo humano de las mujeres que les permita asimilar y desarrollar su condición de sujeta histórica y social, de arraigo y de comunidad.

Lo que le sucede a la mujer como sujeto histórico le sucede a la comunidad toda, porque es ella quien arma el tejido social y los vínculos. Por eso la pobreza de tiempo de las mujeres es la principal barrera para el desarrollo del “proyecto histórico de los vínculos” en clave de Segato (2016).

De acuerdo con Merino (2010), se define a la pobreza de tiempo como la situación en la cual no se cuenta el tiempo suficiente para

distribuirlo entre trabajo remunerado y actividades no productivas, como el estudio, la convivencia social y otras que atienden necesidades fisiológicas como comer y dormir. Detrás de esta definición subyace el carácter restrictivo de las actividades domésticas no remuneradas y su efecto diferencial en las capacidades y oportunidades de mujeres y hombres.

Tomando el análisis del uso del tiempo de CEPAL (2016) que compara 19 países, pudiéndose observar tendencias similares y brechas de género en toda la región, las mujeres triplican en horas de trabajo doméstico no remunerado (en adelante, TDNR, a los varones.

## **2.1 ¿CUÁLES SON LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA APLICACIÓN DE LAS EUT?**

Uno de los principales resultados que se desprenden de la aplicación de las EUT es que las mujeres son las principales responsables del trabajo doméstico y de cuidados, ya que las tasas de mujeres que declaran realizar estas tareas son mayores que las de los varones (dedican, en promedio, el doble de tiempo).

Otro de los principales resultados es que el indicador Tiempo Total de Trabajo, es decir, la suma de las horas dedicadas al trabajo remunerado y el trabajo no remunerado, es siempre mayor para las mujeres. Esto es lo que suele denominarse como “doble o triple jornada laboral” y es lo que explica también que las mujeres tengan “pobreza de tiempo”, es decir menos tiempo disponible para dedicarle al ocio, al autocuidado o al desarrollo personal.

Casi una década atrás Aguirre (2009) definía al tiempo dedicado al trabajo no remunerado como un tiempo que no es tiempo libre, porque tiene tanta rigidez como el tiempo destinado al trabajo para el mercado, por dos razones: por un lado tiene sujetos dependientes que deben ser atendidos y cuidados en horarios establecidos, y por otros

porque la realización de este trabajo también depende de los horarios de instituciones escolares, sanitarias, comercios, transporte, etcétera.

Dijimos que los ingresos monetarios y el tiempo eran dos bienes escasos para nuestro momento histórico y principalmente para las mujeres, dado que las colocaba por la distribución del uso del tiempo en un grado mayor de desigualdad. La diferencia entre varones y mujeres en el número de horas destinadas al TDNR sigue siendo muy amplia independientemente de su edad, estado civil, trabajo remunerado y tipo de ingreso (CEPAL, 2009).

Estamos frente a un círculo vicioso del cual es muy difícil salir. Necesitamos de dos elementos para destrabar este dilema: por un lado de los Estados con sus políticas públicas, y por otro lado, de las mujeres, como sujetas de su tiempo, rearmado el tejido estratégicamente.

### **3. De la organización social del cuidado, al cuidado como organizador social**

A modo de síntesis diremos que en primer lugar se necesita una política de cuidados integral porque el cuidado es un derecho: las personas tienen derecho a cuidar y ser cuidadas. Además el cuidado debe ser una responsabilidad social compartida, no solamente entre hombres y mujeres, sino también entre el Estado y la sociedad. La descentralización de las decisiones de los gobiernos locales puede ayudar a incrementar la autonomía económica de las mujeres, al orientar las políticas públicas a contextos particulares y contribuir al ejercicio de los derechos de las mujeres en su vida cotidiana y en su vida laboral (Cepal, 2017)

En segundo lugar, porque el déficit en las políticas de cuidado sobrecarga a las mujeres, resultando en un altísimo costo no solamente para ellas sino también para el Estado, al verse cercenadas las posibilidades

de las mujeres de alcanzar un proyecto de vida autónomo, con acceso a trabajo, la educación, a la salud y su ocio, entre otros.

En tercer lugar, porque la desigual distribución del cuidado implica la imposibilidad de romper con factores estructurales de desigualdad y pobreza en nuestra región, que afectan de manera significativa a mujeres, niñas y niños y adultos mayores. Abordar efectivamente la violencia de género, que genera en Argentina, por ejemplo, al menos un femicidio cada 30 horas implica brindarles herramientas, instrumentos y oportunidades reales a las mujeres para lograr su autonomía y empoderamiento.

El punto de partida debe ser visibilizar, reconocer y legitimar al cuidado como un trabajo que está siendo desarrollado hoy por las mujeres en las sombras. Los gobiernos locales, deben impulsar acciones que lleven a una distribución más justa y equitativa del cuidado entre hombres y mujeres, desarrollando acciones y estrategias tanto en el plano de lo simbólico (impulsando un cambio cultural hacia la corresponsabilidad en el cuidado), en el plano normativo (en áreas tan diversas como la seguridad social, la salud, el trabajo, la educación) y en la provisión y gestión integral y articulada de servicios del cuidado.

Por último, una política de cuidados no debe centrarse únicamente en la infancia. Una política de cuidado debe contemplar, además, las necesidades de cuidado de adultos mayores, personas con discapacidad y las necesidades de autocuidado de todas las personas. No es casual que, en nuestra región, los países que más han avanzado hacia un sistema de cuidado integral sean además aquellos que han ratificado la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, Uruguay y Costa Rica.

En palabras de Rico y Segovia (Cepal, 2017): “La gestión de servicios de cuidado en la ciudad no consiste solamente en administrar la oferta en función de las necesidades y demandas, sino también en

promover el cambio hacia una nueva organización social y económica de la reproducción y la sostenibilidad humana (...) un sistema de cuidado adecuado a las demandas de las ciudades de la región supone la ampliación y el mejoramiento de los servicios de cuidado existentes, considerando de manera prioritaria su ubicación más adecuada a la demanda y las necesidades en el territorio”.

Para alcanzar una intervención integral y sustancialmente transformadora de la resolución del cuidado, se debe interpelar a todas las áreas de gobierno de manera articulada y coordinada, y no solamente con intervenciones sectoriales, aisladas o segmentadas. Cabe recordar aquí el ejemplo del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) de Uruguay, en el que una Secretaría Nacional de Cuidados, coordina, monitorea y evalúa las necesidades sociales y las intervenciones del Estado en materia de cuidado.

Si bien es cierto como plantea Segato, que el Estado tiene el ADN patriarcal, es fundamental dar la batalla para que no reproduzca en sus políticas los sesgos de género que ya existen en la sociedad, apuntando a la mujer como la única que puede brindar cuidados.

En este sentido, cuidar es un trabajo que debe ser reconocido como tal. El Estado debe brindar las herramientas de capacitación, regulación y profesionalización que se requieren para que las personas accedan al cuidado en las mejores condiciones posibles, y brindándole a los y las cuidadoras la garantía de derechos que tienen otros sectores productivos.

El cuidado sostiene la vida humana y es un Derecho Humano de las personas y está en la base de la pirámide que sostiene la vida humana (Carrasco, 2009), pero la economía lo ha invisibilizado hasta ahora.

Cuando reflexionamos sobre el por qué es que volvemos hallar el sentido en los argumentos de Segato (2016). El proceso de minorización, el paso

de la vida comunal a la sociedad moderna, el tránsito de la colonialidad a la modernidad, tienen un impacto sustancial en las relaciones interpersonales y en la organización social de las relaciones de género.

Antes la sociedad estaba regida por los patrones comunitarios y colectivos de convivencia, donde lo “doméstico” definido como un espacio “privado”, era habitado por las mujeres, las familias, con sus costumbres y sus tecnologías de relacionamiento y el “espacio público”, era habitado por hombres, con sus tareas de política, administración, parlamentación, etc. pero ambos gozaban del mismo prestigio y contaban con una reciprocidad férrea, según describe la antropóloga. Existía la jerarquía pero en espacios duales para ambos géneros, mientras que con el paso de la aldea a la modernidad se pasa a una situación binaria donde se desprestigia el espacio de lo privado.

Esto ya no es un problema de las mujeres como género sino que es un síntoma de nuestro tiempo y un problema de la sociedad toda.

### **3.1 LOS GOBIERNOS LOCALES Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CUIDADO**

Podemos afirmar que las políticas públicas de los gobiernos locales tienen un impacto inmediato y multiplicador sobre la vida de las personas. En ese esquema, las políticas públicas de cuidados mejoran la calidad de vida de las mujeres en general y de las mujeres de los quintiles más empobrecidos en particular.

Las mujeres no sólo se ven afectadas por la pobreza monetaria y la falta de empleo, sino también por la pobreza de tiempo que afecta su salud y calidad de vida, contando con escasas posibilidades de destinar tiempo a la recreación, descanso y las relaciones humanas.

Las políticas públicas de cuidados atienden algunas de las siguientes cuestiones:

- Crecimiento demográfico: en 2014 el 77% del total de la población vivía en localidades de más de 2.000 habitantes y se estima que en 2030 la proporción aumentará al 85% (CEPAL, 2014a).
- Desigualdad espacial y de acceso a los servicios: las grandes ciudades de América Latina han seguido un modelo de construcción masiva de viviendas alejadas de los lugares de trabajo y estudio, sin servicios urbanos adecuados.
- El desplazamiento que implican las tareas de cuidado: en la Ciudad de México, por ejemplo, la Encuesta de Origen-Destino (INEGI, 2007) muestra que el 64% del total de viajes realizados con el propósito de acompañar, llevar o recoger a otra persona es realizado por mujeres, y el 36% por hombres.
- Transferencias monetarias condicionadas (por ejemplo, AUH): acarrea condiciones relativas al cuidado, reforzando el rol de cuidadora y limitando la inserción en el mercado laboral de las mujeres, la búsqueda de empleo o las capacitaciones profesionalizantes.
- Trabajo doméstico no remunerado (TDNR) y el mercado laboral: el número de adultos que produce trabajo doméstico no remunerado (TDNR) es más alto que el de los asalariados y el de los ocupados.

#### Actores sociales intervinientes en el cuidado:

- El Estado con su capacidad de proveer bienes y servicios de cuidado, de fiscalizar los espacios de cuidado y como regulador del empleo del cuidado.
- Las familias, porque el cuidado al interior de éstas se encuentra efectuado en su inmensa mayoría exclusivamente por las mujeres en calidad de madres o bien en el marco de redes familiares (abuelas, tías, hermanas mayores).
- Los sindicatos, en tanto cuentan con la potencialidad de promocionar el derecho al cuidado en los procesos de negociación colectiva, dotando de fuerza obligatoria a los compromisos que asumen los empleadores.

- Las empresas, dado que pueden llevar adelante acciones relevantes para favorecer la articulación de las responsabilidades laborales con las familiares. Estas acciones buscan atenuar lo que se denomina conflicto familia y trabajo que atraviesan particularmente las trabajadoras debido a que son quienes se ocupan de las tareas de cuidado.
- Espacios comunitarios como comedores, espacios de apoyo escolar, guardarropas comunitarios. En los últimos años, algunas organizaciones sociales del ámbito comunitario se especializaron en proveer servicios de cuidado para niños y niñas de 0 a 5 años. Existen también los “jardines comunitarios”, que surgieron ante la demanda creciente de cuidado en los barrios y la falta de vacantes en la oferta pública de gestión estatal en las zonas socialmente más vulnerables (barrios empobrecidos, villas, asentamientos). Según un informe de la Cepal (2017) las cooperativas de cuidado y la provisión de lugares que facilitan el intercambio de tiempo entre personas cuidadoras son algunos ejemplos de iniciativas que pueden ser gestionadas por los gobiernos locales, junto con organizaciones de la comunidad.

#### **4. Dos proyectos en pugna**

El proyecto histórico de las cosas nos ha ido construyendo una vida vincular escasa, sin estabilidad en las relaciones que contienen y arraigan, colocando a la comunidad y al entramado social como un elemento obsoleto. El capitalismo salvaje nos empuja a la acumulación, a la soledad, a la indiferencia. Las políticas públicas nos convierten en consumidores, a largo, mediano o corto plazo; aun cuando sus objetivos de igualdad son populares y atractivos... la trampa está ahí.

Las economías locales, los mercados locales, las “nuevas” formas de producción e intercambio, son avasalladas por las ideas de abrirse al mundo y globalizar mercados.

Las experiencias de cuidado comunitario, llevadas a cabo por las organizaciones sociales y comunitarias, conocidas también como el tercer sector, han tenido y tienen gran relevancia sobre todo en los sectores más vulnerables (o vulnerados de la sociedad) por la falta de infraestructura y el diseño de las ciudades, situación que incidiría en la consolidación de un proceso de transformación importante de la estructura organizativa barrial.

Las instituciones no estatales, no burocratizadas, con otras ingenierías de relacionamiento propias y de reciprocidad, colaborativas y menos competitivas, circulares y sororas, pueden ser una vía de escape hacia la construcción de un proyecto histórico de los vínculos.

Aquí, en este punto, la organización social del cuidado (con sus diferentes dimensiones, algunas reguladas y promovidas por y desde el Estado y otras desde la sociedad) dotará de tiempo nuevamente a las mujeres y les dará protagonismo para tejer la trama social.

Nada tiene que ver esta idea con aquella posición de Lagarde (2004) que alerta sobre el rol del cuidado en el enajenamiento de las mujeres, quienes priorizan el cuidado de otros por sobre el propio cuidado, un “descuido para lograr cuidado”, como lo llama. La posición central de la mujer en la reconstrucción del tejido comunitario no la coloca en el rol de cuidadora sino en un rol central de guardianas y protagonistas de la época.

Se requieren gobiernos locales trabajando arraigo y comunidad, con perspectiva de género en sus políticas, poniendo a la mujer en el centro del desarrollo humano, promoviendo espacios y diseños que doten de igualdad a las personas en tanto ciudadanos/as.

Las ciudades que tengan en cuenta las demandas de las nuevas generaciones serán ciudades que cuidan y son los gobiernos locales quienes pueden dar respuesta efectiva a fin de responder a la creciente demanda de

cuidado y redistribuir la carga de trabajo no remunerado. Así, es imprescindible avanzar en procesos de descentralización que refuercen la institucionalidad de las ciudades y establezcan mecanismos de coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno en estas materias.

## Bibliografía

- Aguirre y Ferrari: “*Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe. Caminos recorridos y desafíos hacia el futuro*” (2014) [goo.gl/DZh4nA](http://goo.gl/DZh4nA)
- Batthyány Dighiero, Karina: “*Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales*”. En serie Asuntos de Género N° 124, Santiago de Chile. CEPAL, 2015.
- Batthyany, Karina: “*Las políticas públicas de cuidado como clave para la autonomía económica. El caso de Uruguay*”. Presentación en Facultad Ciencias Sociales-UDELAR, Quito, 2012.
- Carrasco, Cristina: “*Tiempos y trabajos desde la perspectiva femenina*”, Revista Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global, N° 108, Madrid, 2009. [en línea] [https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/revista-papeles/108/ tiempos\\_y\\_trabajos\\_experiencia\\_femenina.pdf](https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/revista-papeles/108/ tiempos_y_trabajos_experiencia_femenina.pdf).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) “*Autonomía económica de las mujeres e igualdad en la agenda del desarrollo*”, para ser presentado en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Montevideo, 25 a 28 de octubre de 2016.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) CEPAL: “*El salto de la autonomía. De los márgenes al centro*”. Informe anual del Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL, 2011. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/3931-observatorio-igualdad-genero-america-latina-caribe-oig-informe-anual-2011-salto>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina. N° 135. Santiago de Chile. 2009. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/1232-panorama-social-america-latina-2009>

- Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Informe de Resultados N°328 Disponible en: [goo.gl/ORVnaR](http://goo.gl/ORVnaR)
- ELA *Detrás del número. Un estudio sobre las trayectorias políticas de mujeres y varones en las legislaturas argentinas*. 2011. Disponible en: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?aplicacion=app187&cnl=15&opc=10>
- Ganem, Giustiniani y Peinado (2014) El trabajo remunerado y no remunerado en Rosario. La desigual distribución de los tiempos entre varones y mujeres: [goo.gl/eqKY2T](http://goo.gl/eqKY2T)
- Guzmán, León: *Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica El proceso de construcción 2010-2014*. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36819/1/S1420021\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36819/1/S1420021_es.pdf)
- Instituto Nacional de las Mujeres, Encuesta de Uso del Tiempo en la Gran Área Metropolitana 2011: *una mirada cuantitativa del trabajo invisible de las mujeres*, 1 ed. – San José: Instituto Nacional de las Mujeres; Universidad Nacional. Instituto de Estudios en Población; Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2012. [http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos/inec\\_institucional/publicaciones/09\\_principales\\_resultados\\_de\\_la\\_encuesta\\_de\\_uso\\_del\\_tiempo\\_de\\_la\\_gam-2011.pdf](http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos/inec_institucional/publicaciones/09_principales_resultados_de_la_encuesta_de_uso_del_tiempo_de_la_gam-2011.pdf)
- Lagarde y de los Ríos, Marcela: “*Mujeres cuidadoras: entre la obligación y la satisfacción*” Ciudad de México, septiembre del 2003. Ver en <https://es.scribd.com/document/58940422/Mujeres-Cuidadoras-Entre-La-Obligacion-y-La-Satisfaccion-Lagarde-1> <https://es.scribd.com/document/58940422/Mujeres-Cuidadoras-Entre-La-Obligacion-y-La-Satisfaccion-Lagarde-1>
- Merino, Anitzel: “*La pobreza multidimensional y de tiempo en las mujeres mexicanas*”. Cuadernos de Trabajo N o 22. México: INMUJERES, 2010.
- Nussbaum, Martha: “*Las mujeres y el desarrollo humano*”. Barcelona. Heder Editorial S.L. 2015.
- Paura, Vilma y Zibecchi, Carla: *Mujeres, ámbito comunitario y cuidado: Consideraciones para el estudio de relaciones en transformación*. *Aljaba* [online]. 2014, vol.18, pp. 125-148. Disponible en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1669-57042014000100006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-57042014000100006&lng=es&nrm=iso). ISSN 1669-5704.

- Pautassi, Laura: “*El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*”. En serie Mujer y Desarrollo, N° 86, CEPAL, Santiago de Chile, 2007. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5809/S0700816\\_es.pdf;jsessionid=8EFB0CBD4857A514B0380014E97BCE49?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5809/S0700816_es.pdf;jsessionid=8EFB0CBD4857A514B0380014E97BCE49?sequence=1)
- Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (Coordinadoras): “*Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*”. Buenos Aires. Editorial Biblos, 2013.
- Pérez Orozco, Amaia: “*Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico*” en Revista de Economía Crítica No.5, Marzo, pp.:7-37, 2006.
- Perfetti, Mauricio: “*Cuidar y ser cuidado en igualdad: la división sexual del trabajo en entredicho*”. Decimotercera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Montevideo, 25 a 28 de octubre de 2016. [http://conferenciamujer.cepal.org/sites/default/files/presentations/mauricio\\_perfetti\\_dane\\_colombia\\_panel\\_2.pdf](http://conferenciamujer.cepal.org/sites/default/files/presentations/mauricio_perfetti_dane_colombia_panel_2.pdf)
- Rico, María Nieves y Segovia, Olga (eds.): “*¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*”. Libros de la CEPAL, N° 150 (LC/PUB.2017/23-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.
- Rodríguez Enríquez, Corina: “*El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis desde la evidencia del Módulo de Trabajo no Remunerado*”. Documento de Trabajo N°2 en el marco del proyecto “El cuidado en la agenda pública. Estrategias para reducir las desigualdades de género en Argentina. 2015. Disponible en: <https://goo.gl/Bt4p98>
- Sáez Astaburuaga, Isabel: “*El horizonte de la igualdad de género. Colombia y Cuba frente a los retos del cuidado*” en Serie Asuntos de Género N° 131, CEPAL, 2015. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39626/S1501299\\_es.pdf;jsessionid=4ABFA1352BE5A7168EB8D74E945FA3CC?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39626/S1501299_es.pdf;jsessionid=4ABFA1352BE5A7168EB8D74E945FA3CC?sequence=1)
- Segato, Rita Laura; “*La guerra contra las mujeres*”, Traficante de Sueños. Madrid, diciembre 2016.

Zibecchi, Carla: “*¿Cómo se cuida en Argentina?: definiciones y experiencias sobre el cuidado de niños y niñas*”. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género – ELA, 2014.

Zibecchi, Carla: “*Cuidando en el territorio: El espacio comunitario como proveedor de cuidado*”. Documentos de Trabajo “Políticas públicas y derecho al cuidado” 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género – ELA, 2015.



---

#### **PAMELA ELEONORA ARES**

Es licenciada en Ciencia Política (UB) con un master en Políticas Públicas (UTDT), diplomada en Desarrollo Local con Perspectiva de Género (FLACSO – PRIGEPP) y en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Doctoranda en Ciencias Sociales y Coaching Ontológica en formación. Consultora política y asesora de gobiernos locales, provinciales y legisladores/as en proyectos de desarrollo, derechos humanos y género; se especializa en políticas públicas de cuidados.

Desde 2015, preside Fundación Contemporánea, ONG que promueve el desarrollo local con perspectiva de género. Por concurso público de antecedentes fue directora del Observatorio de Violencia contra las Mujeres de Salta, órgano autárquico, autónomo y colegiado.

Es compiladora y directora ejecutiva del libro *Mujeres que Transforman. Experiencias que Inspiran* (Fundación Contemporánea, marzo 2018), proyecto donde participaron más de 60 mujeres protagonistas de diversos ámbitos. También escribe columnas de opinión en varios medios de comunicación sobre temas de género.

Facebook: Pamela Ares

Instagram: @pamelaares

TW: @eleonorares

FLAVIA TELLO SÁNCHEZ /

## **CIUDADES AMABLES, SEGURAS Y CON OPORTUNIDADES PARA TODOS Y TODAS**

*Las ciudades que queremos* es un excelente título para reflexionar y repensar los territorios donde habitamos. Y es aún más maravilloso si también nos invitan a las mujeres a decir cómo nos imaginamos las ciudades. Demasiado dilatada ha sido nuestra incorporación a la toma de decisiones sobre cómo concebimos y anhelamos el desarrollo; tan dilatada, que las ciudades han sido diseñadas a la medida de los hombres, ignorando las necesidades específicas que las mujeres tienen, asociadas mayormente a los distintos roles, imaginarios y mandatos de género.

Sin embargo hoy asistimos a una interpelación por parte de las mujeres que se vienen empoderando como sujeto político y bastión inquebrantable desde el enfoque de derechos. La revisión del orden no responde (como cabría imaginar) sólo a la defensa de los intereses y derechos de las mujeres: responde a un principio mucho más amplio de derechos como lo es la justicia social como paradigma de los derechos humanos y la igualdad.

Pensar en ciudades desde la perspectiva de género tiene que ver con la justicia social, porque aunque las mujeres seamos más de la mitad de

las poblaciones, el enfoque de género no consiste solamente en pensar en las necesidades de las mujeres y atender tales especificidades. Es eso, sí, pero va más allá. La mirada de las mujeres constituye una forma distinta de entender el desarrollo porque nuestras historias están asociadas de forma inherente a los distintos ciclos de vida.

Desde la educación y culturalización en un sistema anclado en el binarismo de género, la reproducción, el cuidado no remunerado de hijos e hijas y de adultos dependientes, la conciliación laboral familiar, la salud sexual y reproductiva, la coerción sobre nuestros derechos y libertades, la violencia de género, las desigualdades y las discriminaciones potencializadas por la conjunción del sexo y la interseccionalidad (etnia, raza, clase, orientación sexual, etc.) son múltiples dimensiones que las mujeres transitan y que han sido invisibilizadas tanto como las necesidades particulares de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, casi siempre ligados a la vida de las mujeres: niños, ancianos, enfermos, pobres.

Cuando hablamos de ciudades pensadas desde la lógica de género nos referimos, entonces, a ciudades inclusivas. Hablamos de un enfoque universalista de derechos que nos invita a repensar las ciudades para convertirlas en espacios de convivencia sin restricciones. Por lo tanto, las ciudades que queremos tampoco son las pensadas para la satisfacción y perpetuidad de los privilegios de unos pocos. Las ciudades que queremos son ciudades que brinden oportunidades para todos y todas, ‘donde nadie quede atrás’<sup>1</sup>. La Nueva Agenda Urbana<sup>2</sup> profundizaba en algunas orientaciones.

1 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) reconocen que la dignidad de la persona humana es fundamental. De ahí que uno de sus lemas clave es “No dejar a nadie atrás”.

2 Aprobada por los Estados miembros para su adopción en la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible – Hábitat III. Quito, 2016.

Las ciudades que hemos heredado, y cuyos modelos aún hoy se siguen promoviendo, han sido pensadas desde una mirada sesgada sobre las necesidades de las personas. Si echamos la vista atrás, nos daremos cuenta de que el acelerado crecimiento urbano dio lugar a un diseño (urbano) que daba respuesta a las necesidades del capitalismo y de quienes mayoritariamente participan en él: redes de comunicación para favorecer la movilidad vehicular, gentrificación de las ciudades, favorecimiento hacia la privatización de los servicios en desmedro de la calidad y la universalidad de la prestación pública y preferencia hacia actividades lúdicas no comunitarias. También, el contraste de planes habitacionales que apostaban por un lado a la optimización económica en el uso del suelo (construyendo conglomerados de edificios) y, por otro, a residenciales privados con amplias zonas de confort y seguridad, tanto privada como comunitaria, lo cual ha dado lugar a la fragmentación urbana y la consecuente segregación social.

Como quienes toman las decisiones son mayoritariamente hombres, se suelen eludir las necesidades específicas que las mujeres tienen por el hecho de ser mujeres y que determina para ellas roles distintos que, más allá del ámbito privado, también se reproducen y tienen lugar en el espacio público.

Las mujeres son las responsables casi en exclusiva del cuidado, y por ende, son en mayor medida las encargadas de llevar y traer los niños y niñas al colegio, de llevar o acompañar personas enfermas a los servicios de salud, de realizar las compras diarias relacionadas a la alimentación, la higiene y la limpieza del hogar. Suelen ser también las mujeres quienes se encargan de los trámites administrativos vinculados a la familia y el hogar, que por lo general están en el radio céntrico de las ciudades (bancos, pago de servicios, etc.).

La maternidad, la división sexual del trabajo asociada a las tareas de cuidado y las responsabilidades domésticas, son cuestiones que se

ven profundamente condicionadas por la forma en que se planifica una ciudad. Numerosos estudios dan cuenta de cómo la ubicación de los servicios públicos de proximidad (escuelas, centros de salud, guarderías, residencias para la tercera edad, bancos), así como la ruta y horarios de los servicios de transporte, la política habitacional y el planeamiento urbano, entre otros, restringen el acceso, uso y disfrute de las ciudades por parte de las mujeres. Por tanto, de acuerdo con Ana Falú, las ciudades no son vividas de igual manera por hombres y mujeres.

Las ciudades, cada vez más urbanas, están también cada vez más congestionadas por el uso del automóvil, lo que además de incrementar la contaminación ambiental dificulta el tránsito vehicular, ocasionando que las personas requieran cada vez de más tiempo para su movilidad urbana.

Junto a lo anterior, en aquellos hogares que cuentan con un solo vehículo, éste suele ser monopolizado por el varón jefe de hogar. Al contrastar este dato con el hecho de que aproximadamente las mujeres son entre el 55 y el 60% de las usuarias del transporte público, parecería obvio concluir también que las ciudades ‘deberían’ responder a esta caracterización de la movilidad, y, sin embargo, no lo hacen. Las mujeres realizan múltiples trayectos en las ciudades y, tal como señalaba la ex alcaldesa de Santiago de Chile, sus recorridos “*no son lineales ni unidimensionales sino que combinan diversos destinos y objetivos*”<sup>3</sup>. Mientras que los hombres suelen tener recorridos lineales, las mujeres suelen realizar viajes multipropósito (llevan a sus hijos al colegio, de ahí tienen que trasladarse a sus lugares de trabajo, hacen las compras, trámites, visitan y se ocupan de los mayores, etc.). Sin embargo el transporte público suele tener servicios (cuando los hay)

3 Carolina Tohá, en III Cumbre Iberoamericana de Agendas Locales de Género. Santiago, Chile. 18 de enero de 2016.

que en lugar de optimizar la movilidad la limita, impactando negativamente en el uso del tiempo de las mujeres e incluso en su seguridad.

En este sentido, un servicio de transporte público sensible al enfoque de género es aquel que garantiza el derecho a la movilidad por parte de toda la ciudadanía, no sólo de algunos. Esto pasa por realizar un diagnóstico a partir de indicadores de género sobre el uso de los medios de transporte y satisfacer a continuación las necesidades que específicamente tienen las mujeres y personas diversas (minusválidas, de la tercera edad, etc.) respecto a su movilidad. Las medidas pueden ir desde el replanteamiento de las rutas, la posibilidad de hacer trasbordos con el mismo tiquete, horarios conciliadores, la eliminación de escalones u otras barreras que impidan el acceso de sillas de ruedas o carritos de bebé, así como espacios reservados para equipamiento de personas con movilidad reducida.

Respecto a la seguridad vinculada al transporte público, en el último lustro, desde el movimiento feminista se han logrado avances importantes en torno a la visibilización del acoso sexual que sufren las mujeres en los medios de transporte<sup>4</sup>, una práctica normalizada que se busca erradicar rompiendo poco a poco con el silencio y la resignación de las víctimas, mientras se denuncia social y penalmente como una forma de violencia de género. Las ciudades están respondiendo de distinta manera a este desafío: la Ciudad de México ofrece vagones rosa en el metro y taxis rosa de uso exclusivo para las mujeres; Quito ha implantado cabinas de denuncia de acoso sexual en el transporte público en distintas estaciones de la red de autobuses urbanos;

4 El acoso sexual en el transporte público puede tener distintas manifestaciones, que pueden ir desde palabras obscenas, insinuaciones sobre el cuerpo o apariencia, acosos, intimidación, tocamientos, amenazas con fines sexuales, exhibición de genitales, miradas lascivas e incómodas al cuerpo de las mujeres, persecución y que tomen fotografías o video sin el consentimiento de la persona.

Bogotá ha instalado cámaras de vigilancia en horarios nocturnos y en paradas de potencial riesgo para la seguridad de las mujeres, mientras que algunas ciudades españolas contemplan paradas nocturnas personalizadas, conocidas también como paradas “a demanda”, “intermedias” o “antiacoso”, que están dirigidas a reducir el tramo que la mujer tiene que recorrer sola y de noche desde que se baja del autobús hasta su domicilio o el lugar al que se dirija.

Pero no sólo el transporte público está asociado a la movilidad segura de las mujeres en la ciudad. El propio diseño y ordenamiento urbano puede contribuir o poner en riesgo el tránsito libre y seguro de las mujeres. No es lo mismo para un hombre que para una mujer atravesar caminando zonas descampadas o con poca iluminación. El riesgo de sufrir un atraco o asalto, es exponencialmente mayor para las mujeres, puesto que en múltiples casos dichos actos van acompañados de agresiones sexuales que llegan incluso al feminicidio.

Es crucial, en este sentido, repensar las ciudades desde una óptica más amplia e inclusiva. No basta con grandes infraestructuras viales orientadas a la eficiencia económica del tránsito vehicular si no pensamos en dignificar el tránsito de las personas en el espacio público desde el enfoque de derechos, garantizando el acceso, el uso, su libre movilidad y, por supuesto, su seguridad.

Lo anterior sugiere revisar cada rincón de nuestras ciudades, transitarlas, caminarla y percibir qué se siente según se sea hombre, mujer, anciano/a, joven, niño/a, ciego/a, sordo/a, negro/a, LGTBI o con movilidad reducida. Pensar en ciudades inclusivas va más allá de eliminar las barreras arquitectónicas: se trata también de eliminar las barreras del miedo al espacio público, incrementado para el caso de las mujeres. Esto conlleva identificar y mejorar el estado de la iluminación y las vías, la red de comunicaciones, la visibilidad y la presencia de seguridad pública, prestando especial atención a los focos de

riesgo (descampados, parques, zonas de fiesta/bares, barrios conflictivos, paradas interurbanas del transporte público, etc.). Se trata, en definitiva, de reconocer las asimetrías de género que se dan en la movilidad urbana, buscando mejorar la apropiación del espacio público sin restricciones.

Reflexionar acerca de cómo se entiende la movilidad urbana desde el enfoque de género invita también a pensar en la movilidad sostenible y amable. Siendo las mujeres las principales responsables del cuidado, la movilidad en las ciudades pasa a ser un asunto clave, no sólo en términos de tiempo y seguridad, sino también como un síntoma de la calidad de vida. El enfoque de género, en este sentido, busca entornos donde la prioridad la tengan los peatones y no los automóviles. Y no hablamos de la prioridad en el paso de cebra... hablamos de la prioridad peatonal en la política del tránsito vehicular, lo cual supone, por ejemplo, accesos restringidos de vehículos privados al radio céntrico (determinado por restricciones según matrícula/día, o vías prohibidas al vehículo privado), carriles exclusivos para el transporte público, vías peatonales, ciclovías, alquiler público de bicicletas, etc.

Cuando las mujeres pensamos en la ciudad que queremos, indefectiblemente pensamos en la ciudad que deseamos para nuestros hijos e hijas, abuelos y abuelas: una ciudad libre del caos vehicular y con bajos niveles de polución, una ciudad con parques públicos próximos y accesibles; con amplios, oxigenados y limpios espacios verdes que permitan conciliar el juego de los pequeños con el disfrute del aire y el tiempo libre y que favorezca la socialización y el deporte de todos sus usuarios, sin restricciones por razones de sexo, edad, clase, capacidad física o intelectual. Desde la perspectiva de género, las alternativas de recreación y deporte deben ser libres de sexismo y violencia, de tal modo que niñas y niños puedan crecer sin estereotipos de género; algo que sin duda ha calado negativamente en las opciones coartadas desde la infancia a las mujeres, pero también en los hombres como víctimas del mandato de

masculinidad, envueltos en la pedagogía de la crueldad que a su vez se torna en un búmeran contra las mujeres (Segato, 2016).

Mientras los hombres se reconocieron a sí mismos con el mandato del poder y la organización comunitaria en el espacio público, las mujeres fueron relegadas al espacio doméstico, carentes de derechos pero responsables de la reproducción, el cuidado y las tareas del hogar, sin percibir remuneración alguna. La ausencia o insuficiente autonomía económica por parte de las mujeres supone todavía una dependencia que va más allá de los recursos propios: cala profunda y negativamente en el poder personal, en la autoconfianza y en el amor propio de las mujeres, sosteniendo relaciones de poder asimétricas que en numerosos casos propician la violencia machista y la resignación de mujeres incapacitadas para salir de estos círculos de dolor y opresión.

Invertir en la autonomía económica de las mujeres es clave para su desarrollo personal, pero también es clave para el desarrollo comunitario. Empoderando a las mujeres se empodera a la comunidad porque las mujeres con oportunidades laborales e ingresos económicos propios reproducen bienestar en sus familias. Por tanto, apostar en ellas es, al mismo tiempo, una apuesta multidireccional: contribuye a reducir la pobreza de las familias, la desnutrición, mejora el nivel educativo, reduce la violencia y la criminalidad, entre otras cosas. Pero no basta con políticas laborales no discriminatorias. Las estrategias de desarrollo económico local serían mucho más óptimas y eficaces si ayudaran a superar el punto de partida, facilitando la inserción laboral femenina con cuotas afirmativas, medidas de conciliación, capacitación profesional y líneas específicas de microcréditos a sus proyectos productivos. El talento de las mujeres puede ser trascendental para el progreso de las ciudades y no se debería minimizar: distintas experiencias territoriales en el mundo han dado cuenta del poder transformador de las mujeres en las economías locales originariamente empobrecidas.

Al hablar de ciudades y de desarrollo económico local, no podemos obviar la ruralidad de los territorios, agudamente afectada por la creciente urbanización y el despoblamiento como consecuencia de la migración del campo a la ciudad. Las mujeres rurales, en este caso, son quienes sufren con mayor intensidad la omisión de las políticas públicas a pesar de que son parte del subvalorado sistema productivo que sostiene la seguridad alimentaria. Las consecuencias están siendo abrumadoras: una veloz desertificación de los suelos frente al cambio climático, proliferación de cultivos transgénicos y de agrocombustibles que sobreponen el beneficio económico a la producción y sostenibilidad alimentaria y, por supuesto, el empobrecimiento de las familias dedicadas a agricultura y ganadería de pequeña escala que, en muchos casos, son encabezadas por mujeres.

Pensar en las ciudades no es solamente pensar en lo urbano. Pensar en las ciudades implica reconocer las fronteras, las desigualdades territoriales existentes y no descontar derechos a quienes están en la periferia o el campo. Desde el enfoque de género, supone incorporar esta perspectiva a las políticas agrícolas, aumentar la tenencia de tierras por parte de las mujeres, generar acceso al crédito y ampliar las oportunidades de participación en las cadenas de producción. Supone, asimismo, apostar por el arraigo rural, facilitando el acceso a los servicios de proximidad, diversificando la economía rural (por ejemplo, a través de emprendimientos turísticos) o mediante políticas de captación poblacional (por ejemplo, mediante planes habitacionales de bajo coste o incentivos a la inversión para la generación de empleo).

Del mismo modo es fundamental que las mujeres participen en la toma de decisiones. La participación política femenina y la paridad en el poder como meta resulta altamente estratégica para el adelanto de las mujeres en las otras esferas (Tello, 2018). En la medida en que las mujeres puedan incidir, participar y tomar decisiones de forma equilibrada, mejor posicionados estarán los asuntos de género en la agenda política.

Asimismo, es vital para las ciudades reconocer, visibilizar, potenciar y fortalecer la ciudadanía de las mujeres porque han sido y aún son el motor de la economía social y solidaria, del voluntariado, del cuidado social, de la construcción de la paz, de la protección y del mantenimiento del legado cultural. Sin embargo, la participación social femenina no se ha reflejado de la misma manera en el poder formal. Aun cuando el liderazgo femenino ha dado cuenta de importantes aportes al desarrollo de las comunidades, las mujeres no han logrado ser reconocidas como sujetos políticos en igualdad. Para las ciudades es vital fortalecer la ciudadanía de las mujeres, empoderar su participación política y promover su participación en la planificación de las ciudades porque se trata, nada más y nada menos, de la mitad de las poblaciones y de quienes, en palabras de Gabriela Mistral “*formamos el hemisferio humano*”, sugiriendo una perspectiva más humana por parte de las mujeres sobre el modo en que conciben el desarrollo de los pueblos.

Reconocer la ciudadanía de las mujeres entraña asimismo visibilizarlas como hacedoras de la ciudad. Recuperar la *memoria urbana* y poner nombre a las mujeres que también formaron parte de la arquitectura urbana, la cultura, la paz y el progreso, es parte del proceso de construir ciudades compartidas (Durán, 2008 p.63). Bautizar espacios públicos (escuelas, calles, museos, bibliotecas, plazas) con el nombre de mujeres, no sólo refuerza, enriquece y completa la historia, sino que promueve valores y modelos de superación entre niñas y jóvenes.

Pero mientras las mujeres sigan asumiendo casi en exclusiva la responsabilidad del cuidado, difícilmente van a poder acceder a las oportunidades en igualdad porque, en definitiva, no hay igualdad en las condiciones de partida. Una ciudad amable desde la perspectiva de género es aquella que apuesta por la democratización del cuidado, promoviendo la corresponsabilidad pública y privada, ampliando

servicios y facilitando el acceso a guarderías públicas infantiles, centros de día, residencias y servicios gerontológicos para personas discapacitadas y de la tercera edad y adaptación de los espacios comunitarios y horarios para facilitar la conciliación, entre otras cosas.

Sin embargo, hoy la seguridad pública es tal vez el tema más prioritario en la agenda de las mujeres al demandar ciudades amables. El discreto pero paulatino reconocimiento del *continuum* de violencias que se ejercen sobre las mujeres ha irrumpido en el debate social y político para profundizar y ampliar el concepto de las violencias urbanas y la violencia de género en particular, ampliando la conceptualización y la dimensión que adquieren a fin de que puedan definirse y aplicarse políticas públicas más sensibles y eficientes.

Al tiempo que facilitan el ejercicio de la ciudadanía y ofrecen oportunidades de progreso, arraigo y proyectos de vida, las ciudades son al mismo tiempo el enclave físico y cultural desde donde se despliegan y ponen de manifiesto las violencias contra las mujeres (Falú, 2013 p. 88). Aquí hay un reto importante para las ciudades porque si bien para un país las víctimas son apenas números y estadísticas, es en las ciudades donde, parafraseando a Alejandra Massolo, las víctimas de la violencia machista adquieren nombres y rostros (2000, p. 12).

La Declaración Mundial de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) sobre las mujeres en el Gobierno local, afirmaba: “*Los problemas y desafíos que enfrenta la humanidad son globales, pero transcurren y deben ser tratados en el ámbito local*”<sup>5</sup>. En Argentina, según el Observatorio de Femicidios de la asociación civil bonaerense La Casa del Encuentro, cada 32 horas muere una mujer por violencia de género, llegando a una media anual de 270 mujeres asesinadas por violencia machista. Sin embargo, para las ciudades, estas víctimas son

5 Harare, Zimbabwe, 1998.

vecinas que tienen nombres y rostros: Mar del Plata se conmocionó con el brutal asesinato de Lucía Pérez; Gualeguay lloró a Micaela García; San Francisco (Córdoba) lo hizo con María Eugenia Lanzetti y es a cada ciudad, a cada Gobierno local, a quien se le atribuye responsabilidades ineludibles sobre la inseguridad ciudadana cuando un vecino o vecina es víctima. Movilizaciones como *#NiUnaMenos* y *#VivasNosQueremos* han colocado en el debate social el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias y sin miedo. Sin embargo, las insuficientes respuestas que llegan apenas van dirigidas al sistema legal y a la protección de las víctimas que denuncian, pero poco se trabaja en la deconstrucción de la cultura de la violación como heredera acérrima del patriarcado.

Necesitamos ciudades sensibles y comprometidas en la lucha contra las violencias hacia mujeres y niñas. Un compromiso que debe afrontarse desde la prevención, realizando campañas de sensibilización sobre valores de igualdad, respeto y no violencia; fomentando la concientización acerca de la gravedad del problema y facilitando oportunidades para la autonomía económica de las mujeres, para su empoderamiento personal y emocional, promoviendo nuevas masculinidades. También, brindando servicios de apoyo y atención a las víctimas, que incluyan no sólo asesoría jurídica o asistencia psicológica, sino también recursos que garanticen la protección de las mujeres y de sus hijos a partir del distanciamiento de sus victimarios a través de órdenes judiciales de alejamiento, casas de acogida, ayudas económicas y, sobre todo, una respuesta y soporte institucional sensible al género, tanto por parte de los cuerpos de seguridad como del sistema sanitario y de los operadores de justicia, de tal modo que al recurrir a las instancias públicas en busca de ayuda, las mujeres no sean revictimizadas.

Reconocer el *continuum* de violencias implica visibilizar también otras opresiones urbanas y sociales que las mujeres sufren sólo por el

hecho de ser mujeres, tales como la trata y la explotación sexual, la cosificación del cuerpo de las mujeres en los medios, el lenguaje sexista, el acoso sexual callejero, la violencia política en razón de género, la violencia obstétrica y la institucional, entre otras tantas más.

Pero visibilizar y reconocer no es suficiente: es necesario refundar ciudades con una mirada inclusiva y basada en el enfoque de derechos. Para esto resulta insoslayable superar la perspectiva androcéntrica, tomar conciencia de que existen brechas profundas de desigualdad que han traspasado las fronteras de lo privado (y que no pueden quedar al margen de la política pública) y comprender que las mujeres deben ser legitimadas como sujeto político y ciudadanas de pleno derecho, reconociéndolas desde su diversidad, sus contribuciones y aspiraciones, empezando por una tan elemental como el *derecho a la ciudad*.

## **Bibliografía**

- Durán, María Ángeles (2008). *La ciudad compartida. Conocimiento, afecto y uso*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Falú, Ana (2001). Avanzando en precisiones para el debate acerca de gobernabilidad urbana. En *Fortaleciendo los derechos de las mujeres en el ámbito municipal*. La Paz: Gobierno Municipal de La Paz.
- Falú, Ana (2014). El derecho de las mujeres a la ciudad. Espacios públicos sin discriminaciones y violencias. En *Revista Vivienda y Ciudad*, Vol. 1 p. 10- 28.
- Falú, Ana (2013). *Derecho a la Ciudad, Mujeres y Seguridad Ciudadana en los Gobiernos Locales: Los nudos críticos de las políticas locales en América Latina*. *Économie et Solidarités* 43 (1-2), 86–97. Canadá: Erudit.
- Massolo, Alejandra (2000). La incursión de las mujeres en los procesos de descentralización. En *Mujer, Participación y Desarrollo*. Quito: CORDES/CEDIME.

- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2016). Estado Inclusivo e Igualdad de Género: Políticas Públicas en el Nuevo Marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Síntesis de reunión entre agendas de cooperación.
- Segato, Rita (2016). La guerra contra las mujeres. Madrid: Traficantes de sueños.
- Tello, Flavia (2017). Consolidar la democracia paritaria en los municipios. En *Colección de Documentos-Guía para poderes públicos y tomadores de decisión en América Latina y el Caribe*. ONU Mujeres.
- Tobío Constanza (1995). Estructura urbana, movilidad y género en la ciudad moderna. Universidad Carlos III de Madrid. Madrid: Conferencia en la Escuela de Verano Jaime Vera.
- \_\_\_\_\_ (2017). Anales de la III Cumbre Iberoamericana de Agendas Locales de Género: Mujer y Ciudad. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.



---

### **FLAVIA TELLO SÁNCHEZ**

Posee un máster en Dirección y Gestión Pública. También, en Género, Sociedad y Política. Es doctoranda en Estudios de las Mujeres, Discursos y Prácticas de Género de la Universidad de Granada.

Ha sido directora del Gabinete Técnico y responsable de la Unidad de Género de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM). Promotora y coordinadora académica de las Cumbres Iberoamericanas de Agendas Locales de Género. Actualmente es coordinadora del Task Force Interamericano sobre Liderazgo y Empoderamiento de las Mujeres, cuyo Secretariado Permanente está en la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA.

PATRICIA ALESSANDRONI /

## **GOBIERNO INTELIGENTE GOBIERNO LOCAL: LA ORIENTACIÓN AL CIUDADANO Y LA CAPACIDAD PARA CONSTRUIR CIUDADES INTELIGENTES**

### **Gobierno Inteligente, breve diagnóstico actual**

Una realidad conocida acerca de los gobiernos locales, que son los que conducen el destino de las ciudades y de sus ciudadanos y donde vive entre el 70 y el 80% de la población latinoamericana, es que están bajo una situación de demandas y competencias en aumento por un lado, y de insuficiencia de recursos para afrontar la extendida y compleja agenda por otro.

Además, muchos de ellos obtienen resultados de baja calidad con los servicios y programas que implementan, frente a ciudadanos con bajas expectativas acerca de la capacidad del Estado local para alcanzar una mejor calidad de vida en los territorios.

Frente a este escenario donde queda al descubierto la necesidad de incorporar mayores capacidades tanto organizacionales, como institucionales, operativas y económicas, se han realizado acciones para mejorar esta situación. Algunas son impulsadas por los mismos gobiernos locales, otras por los gobiernos centrales, otras

promovidas por la industria proveedora, otras signadas por modas, algunas con verdadero interés de mejora y otras porque “algo había que hacer”.

Lo realizado ha permitido que mejoren algunos aspectos, centrados mucho más en procesos y en herramientas, que en resultados. Por ejemplo, se define “modernizar” y se toman decisiones que ponen más énfasis en los sistemas y en las nuevas tecnologías que en la capacidad del Estado para generar resultados en los servicios a los ciudadanos, mientras que al personal municipal -que sigue jugando un rol fundamental en el proceso de transformación- se lo profesionaliza poco.

Por otro lado, se hace énfasis en la participación para mejorar los niveles de diálogo y entendimiento entre los ciudadanos y los gobiernos, pero con pocos resultados concretos y sin aumentar la cantidad de vecinos que participan. También se ponen en marcha procesos de control de gestión más enfocados en el control que en la mejora de la calidad del Gobierno, generando mucha información, a veces poco fiable, pero sobre la que finalmente casi nadie toma decisiones o no se utiliza para modificar las formas en que se hacen las cosas.

La industria realiza fuertes niveles de oferta para poner en marcha ciudades inteligentes y los gobiernos locales anuncian al ciudadano que sólo con un click, una foto o un tilde tendrá al instante la información que necesite, los servicios prestados en término y condiciones, y sus demandas resueltas. Por ahora, esto no es más que una utopía no porque algunas de estas cosas no sean ciertas, sino porque hay una distancia enorme entre la complejidad de todo lo que hay que resolver en un Gobierno local y en una ciudad, y las capacidades para hacerlo. Construir ciudades inteligentes no es sólo un tema de más capacidad económica para comprar más tecnología; las ciudades

inteligentes requieren de una trama mucho más compleja de componentes, donde la capacidad del Gobierno que la conduce y gestiona es el tema central al que hay que apostar. No hay ciudades inteligentes sin gobiernos inteligentes, por lo que se hace necesario definir y avanzar sobre este tema.

En los últimos años no hubo un debate acerca de la calidad y capacidad de los gobiernos locales en Latinoamérica para enfrentar sus complejas y extendidas agendas, para aumentar sus escasos recursos ni para resolver los problemas y necesidades de los ciudadanos y de sus territorios; debate en el que es central incorporar la idea de *Gobierno Inteligente*, que involucra muchos más que información, conocimiento y tecnologías.

### **ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE UN GOBIERNO QUE PODRÍA DECIRSE INTELIGENTE**

Para definir *Gobierno Inteligente* no se pueden dejar de lado los problemas y la realidad por la que atraviesan los gobiernos locales, además de preguntar si los conceptos con los que habitualmente se lo asocia (información, conocimiento, accesibilidad, rapidez, simplificación) cubren esta definición. En realidad, para pensar en un Gobierno Inteligente hay que incorporar al análisis los conceptos de capacidades, ciudadanos, planificación, comunicación y resultados.

El Gobierno Inteligente debe reunir, por lo menos, las siguientes características.

- Estar orientado al ciudadano
- Planificar y tener la capacidad operativa para generar resultados
- Generar capacidad económica para ejecutar el plan de gobierno e impulsar la construcción de riqueza en el territorio, con sostenibilidad.

- Construir un sistema único y fiable de indicadores de gobierno y de temas locales (territoriales), con información integrada para la toma de decisiones, vinculada a la planificación, sus metas y resultados
- Adaptar su alcance normativo a las competencias asumidas
- Tener recursos humanos profesionalizados, en una organización coordinada y orientada a las competencias y a los resultados a alcanzar
- Realizar una comunicación con altos impactos, con capacidad de escucha y diálogo
- Tomar decisiones desde la información que produce, con capacidad para aprender de sí mismo e innovar

## **La orientación al ciudadano**

Lo necesario a distinguir en este tema es si el Gobierno tiene algunos servicios que incorporan la perspectiva ciudadana o si el Gobierno tiene, en conjunto, una orientación al ciudadano.

¿La orientación al ciudadano es sinónimo de participación? Si por orientación al ciudadano se entiende que su perspectiva y expectativas estén en el momento de la toma de decisiones de la gestión de gobierno, entonces es participación.

Habitualmente se piensa a la participación desde un lugar muy acotado, con experiencias puntuales de áreas concretas de gobierno, con proyectos con inicio y fin, y no se la piensa como un proceso transversal y continuo de la organización de Gobierno, ni como una vocación de gestionar de cara al ciudadano, incorporando su perspectiva diariamente y que esté en los momentos de decisión. Vayamos a un ejemplo concreto de un Gobierno municipal: algunos vecinos reclaman sobre un apagado reiterado de luminarias de una zona de la ciudad durante varios meses y otros por la escasa luz que

hay en su barrio, entonces la primera respuesta del municipio es salir a resolver esos reclamos. Ahora, ¿cuánta de esa información se usa luego para tomar decisiones sobre los proyectos de mejora o de extensión del alumbrado público? O, ¿cuánto se usa esa información que dio el vecino para definir el presupuesto anual de inversión en alumbrado? Pensemos en otro ejemplo: el municipio decide remodelar la plaza de un barrio, obra que puede realizarse con el diseño de los técnicos de la gestión o con el aporte previo de los vecinos de la plaza a quienes se puede preguntar acerca de qué usos desean darle y cómo se la imaginan.

La orientación al ciudadano en el Gobierno local puede materializarse en diferentes instancias y con varios métodos; es decir que para incorporar la perspectiva del ciudadano hay que pensar en tres instancias: la primera es la de las **interacciones cotidianas** que los ciudadanos hacen con los diferentes servicios públicos, como hacer trámites y reclamos vía medios formales o vía redes sociales; solicitar información; usar los servicios de vía pública, salud, sociales, culturales, deportivos, de habilitación y control, de seguridad, etc. La segunda es en el momento de **concretar obras públicas y proyectos**, como una nueva plaza, la remodelación de un paseo peatonal, la construcción de una sala de salud, la puesta en marcha de un nuevo programa cultural o de género, etc.; y la tercera, que tiene que ver con la **evolución general del Gobierno y las expectativas de desarrollo y futuro del territorio** que tienen los vecinos.

La incorporación de la perspectiva de los ciudadanos puede realizarse, entre otras, mediante las metodologías señaladas en el cuadro 1, en el que se indica la pertinencia de una u otra, en función de la instancia de interacción.

Instancias de interacción con los ciudadanos	1 Métodos pasivos (usar y escuchar)			1 y 2	2 Métodos activos (preguntar)					
	Reclamos	Transacciones	Observaciones	Redes Sociales	Encuestas	Entrevistas	Reuniones con actores comunidad	Presupuesto participativo	Audencias públicas	Grupos focales
Prestación de servicios	x	x	x	x	x	x				
Obras y proyectos			x	x	x	x	x	x	x	x
Evaluación gobierno y territorio			x	x	x	x	x	x	x	x

Revisemos primero, de acuerdo con el cuadro 1, los **métodos pasivos** para conocer tanto la opinión como la perspectiva de los ciudadanos, que son aquellos centrados en registrar o sistematizar tanto los reclamos como los usos que hacen de los diferentes servicios públicos. El cuadro hace alusión a tres: gestión de los reclamos, sistematización o asiento de usos (transacciones en el cuadro) y observación.

Los ciudadanos interactúan con todos los servicios, es decir, usan desde el alumbrado público a la atención médica en una sala de salud; se inscriben en un curso de capacitación; participan de una jornada cultural; se informan acerca de su deuda de tasas municipales o de los lugares de realización de los torneos de fútbol; realizan trámites como la licencia de conducir; estacionan sus vehículos en la zona central y sacan los residuos afuera de su vivienda. También realizan reclamos por la no recepción de servicios (como la no inclusión de una calle en el servicio de barrido), por la falla en la prestación de un servicio (luz apagada, basura en espacio público) o por el incumplimiento de alguna normativa municipal (infracción de tránsito o ruido molesto entre otros).

Todas estas interacciones pueden sistematizarse con cuatro métodos que permiten percibir lo que los ciudadanos hacen, lo que los

ciudadanos consideran que tiene que mejorar o cambiar, lo que los ciudadanos usan, y, además, las respuestas y soluciones que esperan de su Gobierno. Estos cuatro métodos son: la gestión del reclamo vecinal, la sistematización de las transacciones (o usos), la observación de sus conductas y hábitos, y la lectura de las percepciones que tienen en las redes sociales.

Veamos ahora algunos **métodos activos**, que se basan en preguntar, y la razón de su utilidad en diferentes instancias de interacción con los ciudadanos. Los métodos señalados en el Cuadro 1 son las encuestas, las entrevistas en mayor profundidad a diferentes actores de la comunidad, las reuniones con vecinos o grupos específicos, el presupuesto participativo, las audiencias públicas, los grupos focales y también el diálogo en las redes sociales. En todos estos métodos, más allá de las ventajas y desventajas de cada uno, o de la pertinencia de cada uno para lo que se desee saber y medir, lo importante es observar que permiten conocer la perspectiva de los ciudadanos más allá de los servicios cotidianos. Son buenos métodos para indagar acerca de las obras y proyectos a ejecutar o sobre la evolución general del Gobierno, del territorio y de las expectativas que se tienen como comunidad y de su crecimiento.

Ahora volvamos a la idea inicial sobre orientación al ciudadano y sobre cuándo un Gobierno realmente la tiene. Que existan métodos para recoger la perspectiva de los vecinos, en momentos puntuales, significa que su opinión pero no necesariamente que el Gobierno esté orientado al ciudadano. Para que ello ocurra deben darse las siguientes situaciones:

- Continuidad y frecuencia establecidas para la obtención de información de los ciudadanos, que implica que algunas cosas se miden de forma diaria, otras mensualmente, otras de forma ocasional vez y que, además, se compara la evolución de esta percepción en el tiempo.

- Procesos para sistematizar la información recogida y accesibilidad a esta información de los que deciden, del personal que presta los servicios y de todos aquellos que pueden hacer algo para mejorarlos.
- Organización y control de los métodos de recolección de la información, precisión de datos y simple acceso ciudadano (Gobierno abierto).
- Multiplicidad de medios o canales de soporte de la información, disponibilidad y acceso presencial, telefónico, web, mail, dispositivos móviles, etc., en tiempo real.
- Organización enfocada al ciudadano, es decir, si esto es un valor para el Gobierno, debe serlo para cada trabajador público (cultura organizacional); y comprender que debe pensar e incorporar la perspectiva del ciudadano antes de dar una respuesta o generar un hecho de Gobierno.
- Uso de esta información para tomar decisiones de hacer, ejecutar, resolver y, en caso de no hacer, comunicar.

## **Las redes sociales**

En un mundo cada vez más abierto y cambiante, capítulo aparte merecen las redes sociales, espacio que los ciudadanos usan cotidianamente para volcar sus reclamos concretos, pedidos no resueltos y expectativas frustradas hacia el Gobierno local. En Argentina, todos los municipios y/o actores del gobierno local, además de áreas o programas concretos de gestión, tienen alguna red social, fundamentalmente Facebook o Twitter y unos pocos Instagram.

El uso que se hace en los municipios de estas redes sociales es, salvo alguna rara excepción, casi siempre para publicitar acciones del Gobierno o actividades de sus dirigentes. Las redes sociales son, fundamentalmente, espacios para el diálogo y la interacción, pero los

gobiernos las utilizan con fines publicitarios. Las redes sociales generan cercanía, proximidad y conocimiento de los actores, sin embargo, se desaprovecha este espacio que permitiría un mejor diálogo para construir y construir ciudad y ciudadanía. El vecino escribe en ellas con la expectativa de que el Gobierno lo vea, responda, dialogue y le explique (en caso de no poder hacer).

Desde hace un tiempo los ciudadanos entendieron que las redes sociales permiten visibilizar su reclamo, pedido u opinión y los que aún no se animan a usarlas con todo su potencial son los propios gobiernos locales. Los ciudadanos plantean un tema en las redes sociales y el Gobierno contesta con un anuncio de otro tema o de una obra que no responde a la demanda.

Además del diálogo con los ciudadanos y las respuestas a sus inquietudes, las redes sociales permiten conocer, en tiempo real, mucha información acerca de los problemas que se tienen con el Gobierno y lo que se espera de él. La lectura, conocida como *big data* de redes sociales, hoy debe, por lo menos, garantizar a la gestión de gobierno la siguiente información:

- Cantidad de menciones que se hacen sobre un tema, problema, servicio, proyecto
- Viralización, es decir, alcance que tuvieron esas menciones en las redes
- Sentimiento positivo o negativo de los ciudadanos acerca de esos temas
- Percepciones sobre los servicios, el territorio, la calidad de vida y el Gobierno municipal

## **Capacidad operativa para generar resultados**

En los gobiernos locales, frente al avance de iniciativas para mejorar los servicios al ciudadano, siempre se piensa en sistemas que permitan un acceso más fácil, simple y ágil. Esta decisión, si bien es un paso

muy importante, debe entenderse como el comienzo de un proceso de mejora de la capacidad de gobierno, ya que el desafío real es construir capacidad operativa para generar resultados y satisfacción ciudadana, y no solamente poner en marcha nuevas tecnologías. Esta es la verdadera transformación del Estado, la que permite resultados de calidad desde la perspectiva del ciudadano.

Esta capacidad o eficacia de un Gobierno para generar resultados está vinculada primero a sus competencias, y éstas a todos los servicios, programas y proyectos de su agenda. Es decir que las competencias asumidas por cada Gobierno se expresan y se concretan en los servicios y proyectos que se ejecutan y en los resultados que generan.

Veamos algunos ejemplos para desarrollar la idea: en un centro de salud municipal se define prestar el servicio de pediatría, lo que debe llevar a definir metas cuantificadas sobre la cantidad de atenciones que se deben realizar por mes, el tiempo de espera para ser atendido y la satisfacción lograda en las personas que lo usan. El servicio de higiene urbana, que tiene una recolección diaria de residuos domiciliarios, también debe definir metas en cuanto a cantidad de vecinos alcanzados, kilogramos recogidos y cantidad de reclamos aceptables por mes por mala prestación del servicio. Y para la ejecución de una obra municipal se definen metas en torno al monto máximo que se va a gastar, el cronograma de avance, la fecha de finalización y el nivel de aceptación de ese nuevo espacio por parte de los vecinos, medido realmente y no sólo “a ojo”.

La capacidad operativa para generar resultados trata de:

- La definición de las metas cuantificadas, es decir de los resultados técnicos que se esperan alcanzar por el Gobierno en general y para cada uno de sus servicios
- La satisfacción que se espera generar en los ciudadanos
- La ejecución y de la capacidad para resolver y/o comunicar de acuerdo con esas metas

¿Por qué pensar en capacidad operativa para generar resultados? Porque los ciudadanos, si bien evalúan los procesos (como ser bien atendidos), siempre terminan juzgando los resultados.

Si volvemos al ejemplo del servicio de pediatría de la sala de salud, los ciudadanos juzgarán si fueron atendidos en el tiempo y de la manera que debían ser atendidos y si la atención les generó satisfacción; y en el caso de la recolección de residuos, si se hace todos los días, en los horarios establecidos, y no quedan restos de bolsas o residuos en la calle. Si se traslada este ejemplo al tema de la seguridad, por más esfuerzo que hagan los gobiernos en sistemas de monitoreo y patrullaje o en políticas específicas, los vecinos terminan juzgando el tema en función de los hechos de inseguridad que ocurren. Si los vecinos miran los resultados y juzgan por ellos, ¿por qué el Gobierno mira los procesos?

Para que un municipio tenga capacidad operativa para generar resultados es necesario que defina y catalogue sus servicios, programas y proyectos; determine las metas cuantificadas operativas en cuanto a los resultados técnicos y de satisfacción ciudadana que desea alcanzar y genere una organización y personal orientados a alcanzar esos resultados concretos y adapte los otros recursos necesarios, como la incorporación de tecnología en sus procesos, siempre orientados a garantizar los resultados definidos. De poco sirve mucha tecnología para informar en la web y en tiempo real, acerca del avance de los expedientes, si éstos se mantienen detenidos y su resolución tarda más o menos el mismo tiempo que antes de incorporar nuevas herramientas tecnológicas. Es importante agilizar la gestión de las demandas y reclamos ciudadanos vía nuevas tecnologías, pero es absolutamente necesario que esto esté relacionado con la mejora de la capacidad de resolución. En la prestación de servicios y gestión de trámites se habla insistentemente sobre simplicidad, agilidad, rapidez y accesibilidad; conceptos importantes para la mejora de la calidad de servicios, pero

lo que no se debe dejar de vigilar es que éstos alcancen los resultados deseados, para lo cual hace falta planificación, recursos, capacidades y organización.

Un aspecto no menos importante sobre la organización municipal es que no habrá resultados concretos hasta que no haya personas con nombre y apellido responsables por los resultados definidos, donde las metas son compromisos de gobierno asumidos por los funcionarios.

### **Capacidad económica para ejecutar el plan de gobierno y del territorio**

La ejecución de la agenda de gobierno necesita de recursos económicos, que no mejorarán si no mejora la generación de riqueza en el territorio.

Es constante el nivel de reclamo de los municipios por sus flacas arcas para enfrentar las expandidas agendas de gobierno y sostener la cantidad y calidad de servicios. ¿Por qué razón la capacidad económica es uno de los componentes del Gobierno Inteligente? Porque se espera que en los gobiernos haya capacidad para modificar una realidad que no satisface y resolver los problemas que hay en cada barrio y en cada ciudad. Esos problemas y necesidades pasan a formar parte de una agenda de gobierno con expectativas ciudadanas de cumplimiento, pero sin sostenibilidad de recursos no será viable. La capacidad económica es factor fundamental de la inteligencia de un Gobierno para desarrollar su agenda, y esa capacidad debe tanto desarrollarse en calidad como expandirse en cantidad.

Las fuentes de financiamiento municipal básicamente son los recursos propios, los que provienen de los tributos municipales; los recursos que transfieren otros niveles del Estado; y los recursos

que provienen de la capacidad del Gobierno para generar distintas alternativas de financiamiento a sus proyectos y para el desarrollo local.

Un punto más a considerar es la capacidad del territorio para generar actividad económica y riqueza. Si el territorio tiene bajas capacidades para generarlas, esto impacta en los recursos disponibles, así que aquí es central el desarrollo local, de la capacidad de ese territorio para generar emprendimientos, para hacer que las empresas crezcan, para agregar valor a la economía local, para sostener y mejorar la capacidad y la calidad del empleo. Y en esto cumple un rol fundamental el Gobierno municipal, en el impulso y fortalecimiento de todos los procesos de desarrollo del territorio.

### **Sistema único y fiable de indicadores de gobierno y locales**

Son muchos los municipios que en la actualidad producen información acerca de su gestión, tal vez no integral, pero sí de algunas áreas y servicios; y algunos, menos en este caso, información del territorio y de su gente. Tener información no garantiza ser un Gobierno Inteligente, pero es un paso para la construcción de un sistema único de indicadores.

La construcción de un sistema único de indicadores debe tener las siguientes características:

- Debe ser uno, no un sistema por cada área.
- Los indicadores que expresan metas técnicas del Gobierno tienen que estar acordados con la organización, y aquellos que expresan metas de satisfacción y expectativas, tienen que estar de acuerdo con los ciudadanos.
- Debe tener economía de información; hay que analizar y dejar sólo los pertinentes para cada nivel de gobierno y servicio.

- Tiene que ser fiable, ya que hay que confiar en los datos; para ello, o se construye vía sistemas que le den fiabilidad o se certifican las fuentes de información y los procesos por los que se obtienen los datos.
- Contempla dos planos: los indicadores de gobierno y sus resultados y los indicadores del territorio, su gente y sus actividades.
- A nivel de gobierno, tiene que ser integral y por niveles de decisión: hay que pensar en un nivel de servicios y proyectos y, en otro nivel, de temas u objetivos centrales.
- A nivel de territorio, su construcción debe girar sobre los temas centrales del desarrollo local, sobre las principales demandas ciudadanas y sobre los ejes prioritarios de las políticas del Gobierno.
- Reúne datos de los indicadores, su evolución y las metas cuantificables a alcanzar, porque no es sólo un sistema de información sino, sobre todo, un sistema de compromisos de los funcionarios de gobierno acerca de esas metas. Esto implica pasar de una lógica de estadísticas a una lógica de gestión por resultados.

Un factor importante con relación a un sistema único de indicadores es su visibilidad para la toma de decisiones, ya que éste es el aspecto central: el de producir información para tomar decisiones y no ser sólo un tema de control de gestión de algún área de gobierno. Por lo tanto, los funcionarios y los actores del territorio deben poder acceder a la información que les compete. Y en este sentido se deben establecer metodologías continuas y compartidas, tanto de acceso a la información, como de análisis de sus resultados, que incluya evaluación y nuevas metas a alcanzar. La imaginación debe ayudar para encontrar, además, puestas en escena que permitan tanto el conocimiento como el acuerdo por nuevas metas.

Por último, en este espacio, cabe reflexionar sobre el importante auxilio de las nuevas tecnologías y la estructura tecnológica, indispensables

para obtener información centralizada, para resolver temas con mayor rapidez, para multiplicar accesos, para agilizar procesos, para atraer a los usuarios, para garantizar la seguridad de datos y para que con menos esfuerzo se tenga más información para comunicar al instante. También es oportuno reflexionar que, si bien las tecnologías hoy son imprescindibles para elaborar y procesar mucha información en tiempo real, es absolutamente necesario que el Gobierno defina los indicadores pertinentes de su gestión y que genere las capacidades y el ejercicio de medir y evaluar. Si no hay evaluación y toma de decisiones acerca de los propios resultados que se generan, la medición por sí misma es pérdida de tiempo y dinero.

El sistema único de indicadores de gobierno no es universal. Cada municipio debe definir el suyo de acuerdo con sus principales objetivos, tanto de gobierno como territoriales.

### **Alcance normativo**

Es bien conocido el tema de la expansión de competencias de los gobiernos locales, en parte por nuevas demandas ciudadanas y en gran parte por el cambio de paradigma o de tendencia de los municipios. A las viejas atribuciones se sumaron las de seguridad, desarrollo económico, sustentabilidad ambiental, inclusión social, acceso a derechos ciudadanos, acceso y uso del suelo urbano, género, etc. Esta ampliación de competencias y modificación del alcance de los temas de los que se ocupan los gobiernos locales no ha ido acompañada, en líneas generales, por los marcos normativos necesarios, tanto a nivel local como de otros niveles del Estado.

En el concepto de Gobierno Inteligente juegan también su rol los concejos deliberantes o ediles en el caso de los cuerpos deliberantes de otros países. El desarrollo local de toda comunidad necesita de marcos normativos que reglamenten e institucionalicen tanto las

competencias asumidas por el Gobierno del territorio como los proyectos de desarrollo y construcción de comunidad y sus metas.

Muchas veces a nivel de gobiernos locales se habla de falta de memoria y no suficiente institucionalidad de los principales proyectos y desafíos territoriales. En estos aspectos los marcos normativos son imprescindibles si se busca previsión, memoria, gobernabilidad, organicidad, reconocimiento y menor vulnerabilidad de los objetivos y temas centrales del territorio.

### **Recursos humanos profesionalizados en una organización coordinada**

Si se busca un Gobierno Inteligente, un eje de trabajo es la profesionalización de su personal y la coordinación de la organización para la ejecución de la agenda. La capacitación del personal municipal puede pensarse desde tres dimensiones: la individual, la genérica y la cultural.

Las **capacidades individuales** de una organización son aquellas relacionadas a los puestos de trabajo y a las capacidades y habilidades que hay que tener para desempeñarse bien. Por ejemplo, una persona que está en atención al público para información e inicio de trámites, tendrá que saber sobre los requerimientos de los trámites, sobre el uso de los sistemas informáticos que los soportan y tendrá que tener algunas habilidades para relacionarse con los vecinos.

Las **capacidades genéricas** son las que se comparten, básicamente, por capas o niveles de la organización; por ejemplo, todos los mandos medios como directores, capataces, subdirectores, jefes de área, es importante que conozcan sobre trabajo en equipo.

Y las **capacidades culturales** son aquellas que dan sentido de pertenencia a una organización o Gobierno. Estas capacidades pueden ir desde el conocimiento por todo el personal de las principales metas y el plan de gobierno, ya que todos deben saber hacia dónde se va para poder ejecutar y comunicar a los vecinos, hasta el rol de los empleados públicos y lo que se espera de ellos frente.

Ahora bien, la suma de capacidades de las personas, sean individuales, genéricas o culturales, no hacen a más organización. No habrá coordinación sólo porque se capacite a las personas sobre ese tema ni habrá evaluación con información y toma de decisiones porque se hagan cursos de dirección por objetivos. Para que ocurran estas cosas tiene que haber acciones que las promuevan, como, por ejemplo, si se desea trabajo en equipo coordinado, debe existir una metodología de reuniones con procesos claros que incentiven esta práctica. Sin práctica, sólo con capacitación, algunas áreas intentarán algo, pero no será cultura organizacional. También si se quiere que haya más coordinación se pueden generar redes de decisión con resultados a alcanzar. No hay mejor red organizacional que los nombres y apellidos de los funcionarios responsables de alcanzar resultados, coordinados entre sí, pero donde se define lo que hace cada uno y las metas que debe alcanzar.

Es absolutamente necesario enfocarse en un plan de mejora de las capacidades de los recursos humanos del Gobierno local, tanto las que hacen a las personas como las que hacen a la organización. La mejora de la gestión de la calidad de los servicios ocurre también si hay personal capacitado y organización coordinada, y eso debe trabajarse de manera continua.

## **Comunicación con altos impactos**

Los problemas de comunicación con los ciudadanos son un lamento constante en los gobiernos municipales. Las causas obedecen a

diferentes razones, algunas referidas a la abundancia de información, otras a los intereses de los vecinos y su selectividad, y otras a errores tanto en el uso de soportes como de mensajes. La comunicación no es un tema menor porque los gobiernos necesitan generar impacto con sus políticas públicas. El impacto de las políticas que ejecutan los gobiernos, vía los servicios que prestan y los proyectos que generan, implica pensar en la cantidad de gente que los conoce y que los usa. ¿Cuántas veces se realiza la mejora de un espacio público y los vecinos de otros barrios ni se enteraron, o se pone en funcionamiento un nuevo programa deportivo para niños del que no todos saben y no se usa?

El escenario de la comunicación a nivel de Gobierno municipal puede pensarse como una comunicación general, con un discurso y mensaje para todos iguales; como una comunicación específica, dirigida a cada demanda o a cada uso de los servicios, que implica dialogar con el ciudadano; y como una comunicación segmentada por niveles de interés, por ciudadanos con problemas, actitudes o comportamientos similares.

La comunicación general, la que es igual para todos, es la más tradicional y la que más se practica en los gobiernos, en distintos soportes como periódicos, radios, canales locales de televisión, Internet y redes sociales y se parece más a publicidad de Gobierno que a comunicación.

La comunicación específica o dirigida de acuerdo con la demanda o los usos de los servicios es aquella que está vinculada a los propios reclamos o usos de los servicios públicos que hacen los vecinos. Al principio de este artículo se mencionó una metodología pasiva que permite incorporar la perspectiva ciudadana tanto a través de los reclamos como de la sistematización de todos los usos que los ciudadanos hacen de los servicios. Esta sistematización de la demanda permite trazar la historia de cada vecino con el Gobierno y dialogar de

acuerdo con sus propias necesidades, percepciones y expectativas. La sistematización (asiento de las transacciones que los vecinos hacen con el municipio) permite comunicar y responder de manera rápida y eficaz a aquellos temas en los que los vecinos tienen interés, porque lo demandaron o hicieron uso. Un ejemplo: si un vecino hace un reclamo por un bache en la esquina de su casa, la comunicación acerca de la evolución del tema es de su interés. En estos casos la comunicación puede realizarse porque se resuelve el tema y se lo comunica al vecino, o porque no se puede o no se va a resolver (por las razones que sea) pero se le explica para moderar la insatisfacción y lograr que siga confiando en la capacidad de su Gobierno. Este tipo de comunicación debe desarrollarse en tiempo real, vía redes sociales, mails, sistema de mensajería web o sistemas específicos de reclamos. En el caso de vecinos que no usen las nuevas tecnologías, como pueden ser las personas mayores, una llamada telefónica o una buena comunicación personal también son importantes.

La comunicación segmentada ocurre también si se sistematizan los usos y demandas vecinales y se incorpora la idea de trazabilidad en los gobiernos, no sólo sobre las transacciones sino sobre los resultados que se generaron. Si en una base de datos se conoce quiénes son todos los vecinos que tramitaron licencia profesional para conducir, bien se pueden segmentar esos datos y comunicar tanto los requerimientos para renovar la licencia como el plazo de vencimiento. Los vecinos nos agradecerán, ya que les ahorraremos una consulta y nos habremos comunicado con ese grupo de interés.

La comunicación municipal exige sistematizar usos y demandas, con multiplicidad de medios de acceso, centralización de la información y trazabilidad y sirve no sólo para comunicar sino también para alimentar el sistema único de indicadores.

## **Toma de decisiones y capacidad para aprender de sí mismo**

Un Gobierno Inteligente es también aquel que toma decisiones con información que le permite conocer y evaluar su evolución para corregir, modificar, reorientar y aprender de sí mismo.

La toma de decisiones está íntimamente enraizada con los actos de gobierno, donde la palabra *dirigir* implica hacer que ocurran cosas. La toma de decisiones puede hacerse sin información, al tanteo, con instinto, pero la complejidad y los innumerables temas de las agendas de los gobiernos locales exigen hoy algo más porque los ciudadanos esperan más, saben más, comparan más y conocen cómo se hace en otras ciudades del mundo, no porque necesariamente las hayan visitado sino porque lo vieron en televisión, en Internet o en las redes sociales.

Es hora de un salto cuantitativo y cualitativo en las capacidades de los gobiernos locales; es hora de un esfuerzo por la sostenibilidad de los gobiernos y sus territorios; es hora de que la información, el conocimiento y los compromisos de gobierno guíen la toma de decisiones para lograr ciudades y localidades vivibles, con mejores y mayor cobertura de servicios, con desarrollo local y, fundamentalmente, con ciudadanos más satisfechos con sus gobiernos. Es hora de construir un Gobierno Inteligente, cuya estructura se funde y ejecute desde el ciudadano, desde sus problemas, necesidades y expectativas.

Todos los gobernantes dicen tomar decisiones en nombre del ciudadano, todos dicen “yo escucho todos los días a los ciudadanos”. Pero no es un tema que se resuelve con una persona que escuche, es un tema que se construye con una organización de gobierno con capacidad y con una cultura del *hacer* que incorpora lo que piensa el ciudadano antes de decidir qué o cómo ejecutar y, además, que comunica *siempre*, es decir que explica y dialoga en caso de no poder resolver un problema de la ciudadanía.



---

**PATRICIA SILVIA ALESSANDRONI**

Es licenciada en Comunicación Social. Especialista en procesos de modernización del Estado, planificación de políticas públicas, políticas de control de gestión, métodos de participación y concertación ciudadana.

Es directora de I&C Latinoamérica, que trabaja con el sector público en general y con municipios específicamente, en capacitación y asistencia técnica para la implementación de procesos de modernización y diseño de los modelos de gestión pública. Es directora de contenidos de las publicaciones *Mercado & Empresas para Servicios Públicos* para políticos y gestores municipales.

Ha editado numerosos artículos sobre gestión de la calidad en el sector público, satisfacción ciudadana, políticas públicas para fortalecer el desarrollo económico local y sectorial, y modernización del Estado.

Fue consultora del PNUD para programas de desarrollo local y actualmente consultora senior de Flacma, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones.



GONZALO FUENTES Y ARBALLO /

## **DELITO Y SEGURIDAD CIUDADANA: DESAFÍOS EN LA PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

El interrogante sobre cómo enfrentar la inseguridad se encuentra hoy en el epicentro de la discusión política de toda propuesta electoral. ¿Qué sabemos realmente sobre las causales y el destino del delito como creciente fenómeno en nuestra sociedad? ¿Cuál es la dinámica delincencial que nos presenta un espiral inexorablemente ascendente y que ningún Gobierno democrático ha podido resolver? Estas son las preguntas que intentamos contestar en esta publicación.

En la sociedad actual el ciudadano se encuentra abrumado por la información que recibe de los medios de comunicación, redes sociales y relatos directos, que lo confrontan con un devenir diario de crímenes y violencia en aumento; además, en ese bloque informativo se advierte en el accionar delictivo no sólo un total desprecio hacia los bienes y vida ajena, sino también un idéntico desprecio de los perpetradores hacia su propia seguridad física.

A ello debemos sumar una percepción de la ciudadanía de impunidad en el accionar delictivo, con el consecuente reclamo al Estado para que provea una mayor prevención y represión de la delincuencia. En

general, el Gobierno reacciona en forma espasmódica -conducido por su propia necesidad de supervivencia- y genera nuevas normas represivas, en la mayoría de los casos paliativos de situaciones que no se encuentran analizadas en la verdadera perspectiva y circunstancialidad de los hechos o fenómenos que buscan remendar.

Este devenir de normas inconexas, al cual nos referimos como “inflación penal”, es la forma más sencilla, inmediata e ineficaz mediante la cual el Estado intenta combatir la “sensación de inseguridad” que disturba la vida de los ciudadanos y con la cual los medios de comunicación erosionan los ansiados índices de popularidad de los gobernantes de turno, convirtiendo entonces a estos encuestadores en los últimos guardianes de la percepción general.

A los efectos de realizar un análisis de algunas alternativas para transformar la realidad subyacente, debemos -en primer lugar- realizar una retirada contemplativa estratégica, indagando en las verdaderas causas de este mal que azota al mundo globalizado e intentando develar factores estructurales para luego proponer soluciones de similar índole y no caer en medidas coyunturales y repetitivas que ya han demostrado su fracaso.

A modo de corolario de esta breve introducción podemos concluir que la ausencia de diseño de una política criminal es un mal endémico en la política nacional y uno de los principales orígenes de la actual problemática de inseguridad.

## **1. ¿Qué es la Seguridad?**

Podemos comenzar afirmando que “desde el punto de vista antropológico e histórico social la necesidad de seguridad es accesoria de

todos las otras necesidades básicas, reales o primarias”<sup>1</sup>, mientras que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en su art. 2° estipula la seguridad como uno de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Podemos aquí advertir que el derecho de seguridad es en definitiva un derecho que debemos ejercer en forma conexas y subordinada a otros derechos y que es una circunstancia que permite a los ciudadanos el goce de los derechos garantizados en la Constitución Nacional.

Este enfoque -al cual adherimos- permite otorgar participación en la problemática de la seguridad a la comunidad, en el entendimiento de que se deben dejar de lado antiguos preconceptos donde la seguridad debía sólo ser abordada por especialistas como agencias policiales, Fuerzas de Seguridad y judiciales, las cuales apuntan a la ya mencionada inflación penal con propuestas que redundan en incrementos en las escalas penales y aumento de la población carcelaria; medidas que han demostrado una y otra vez, no sólo en el ámbito local sino en otros países, su falta de idoneidad para paliar la situación. Debemos comenzar a construir un nuevo modelo en el cual la comunidad participe en el diseño de los proyectos y actividades, sin desmedro de las responsabilidades del Estado en lo concerniente a la conjuración temprana y represión del delito.

Resulta oportuno citar el art.2° de la Ley Provincial de Seguridad Pública de la provincia de Buenos Aires<sup>2</sup>: “La seguridad pública importa para los ciudadanos el goce y ejercicio de sus derechos, libertades, y garantías constitucionales”. Asimismo la citada ley en su art. 3° señala la necesidad de una interacción permanente del “pueblo de la provincia de Buenos Aires” y de las instituciones políticas así

1 Norberto R. Tavosnanka, Seguridad y Política Criminal, 1 ed. Cathedra Jurídica, Buenos Aires 2006.p.26

2 Ley Provincial 12.154

como también la Policía de la provincia de Buenos Aires. Esta norma constituye un valioso precedente en el ámbito local y regional, introduciendo a la comunidad en el centro de la planificación en materia de políticas de seguridad, abstrayéndola del estrecho sesgo de un sistema meramente represivo, que debe coexistir en interacción con un enfoque más amplio, multidisciplinario e inserto en una política general que contemple en todos sus ámbitos la ineludible existencia de acciones delictuales, siguiendo a Emile Durkheim, sociólogo francés que sostenía que una sociedad sin delito es impensable.

## **2- ¿Qué nos pasa como sociedad? Erosión social. La necesidad de reconstruir valores culturales**

Con carácter previo a enumerar a grandes rasgos las causas estructurales que subyacen en el incremento de la delincuencia (con la consiguiente generación de inseguridad que perciben los ciudadanos), resulta pertinente delimitar algunas de sus características.

Si nos analizamos como sociedad seguramente enumeraremos con prescindencia de la obligatoriedad que nos fijan las normas sancionadas, otras normas de carácter moral, religioso y cultural que consideramos parte ineludible de nuestro comportamiento. Por ejemplo, seguramente proveemos el alimento a nuestros hijos por un mandato ancestral atávico y no porque así lo especifique el Código Civil, y brindaremos auxilio a una mujer embarazada o a un octogenario que se encuentra perdido en la calle porque así lo impone una norma moral intrínsecamente aceptada por cada uno de nosotros y no por la amenaza de una sanción prevista en el Código Penal. Ese conjunto de normas o valores informales compartidos entre los miembros de un grupo y que permiten la cooperación entre ellos fue definido como **capital social** por Francis Fukuyama.

Ahora bien, el compartir valores y normas no genera en sí mismo capital social, máxime cuando los valores son erróneos, como es el caso

de la mafia italiana que tiene un cerradísimo conjunto de norma acuñadas bajo el código *l'omerta* o el que rige a los internos del sistema penitenciario argentino, o a bandas de la narcocriminalidad del tenor de las que azotan el Gran Rosario, o para el caso el comportamiento corporativo de algunos sectores policiales en el conocimiento de accionares delictivos dentro de las mismas instituciones como “peajes” por protección, redes de prostitución y otros menesteres que resultan no sólo tolerados sino encubiertos.

Concluimos entonces que “las normas que producen capital social deben incluir, básicamente, virtudes como decir la verdad, cumplir con las obligaciones y practicar la reciprocidad”.<sup>3</sup>

Todas las sociedades cuentan con una reserva de este capital social y es tal vez la estructura familiar su mayor reservorio: generalmente los miembros de una familia comparten una confianza entre sí y una comunión de valores que luego transmiten a otros ámbitos de su vida, tales como asistencia recíproca financiera, el emprendimiento de las empresas familiares tan importantes en nuestra sociedad y el cuidado de los niños y adultos mayores cuando es requerida. Sin embargo resulta obvio que todo ese plexo de normas reconocidas y de confianza mutua no se aplica a la vida pública, en la cual los niveles de confianza y honestidad son marcadísimamente más bajos.

Desde la década 1960 se han incrementado los indicadores y elementos que confluyen en la negatividad de ese capital social: el ingreso de la mujer en la fuerza laboral, el incremento en el número de divorcios, las constantes crisis económicas del país y el aumento del desempleo. Como consecuencia se ha incrementado el nivel de delincuencia, así que debemos concluir que el nivel de delitos tiene una vinculación directa al detrimento de capital social que ha sufrido la sociedad.

3 The Great Disruption, Francis Fukuyama, Ed. Atlantida, 1999.

Establecida la relación entre el accionar delictivo y la pérdida de valores tradicionales sociales vale detenerse en la complejidad de la relación detectada. Así, podemos establecer que la sociedad dispone de medios formales e informales para establecer normas y castigos. En un imaginario idílico “la mejor manera de controlar el delito no es mediante una fuerza policial numerosa y represora sino por medio de una sociedad que, ante todo, educa a los jóvenes en la observancia de las leyes y normas vigentes”<sup>4</sup>. Entonces, a lo antedicho debemos sumar la necesidad de reencauzar a aquellos que han sido sancionados por el sistema punitivo y, dada la orfandad de educación que ha prevalecido en las últimas décadas, proveer un sistema educativo paliativo y de reencuentro con los valores sociales para con los progenitores de los jóvenes. En un cuerpo social correctamente conformado, los principales preventores de la delincuencia son el cuerpo de padres mismos que deben interrelacionarse en las diferentes comunidades, debiendo el Estado no sólo permitir el ejercicio de los derechos de estos sino reclamarle la tarea socialmente impuesta.

En relación al capital social, el objetivo de las políticas generales debe ser el nutrirlo y restaurarlo; en palabras de Arnold Toynbee, “esta capacidad para transmitir una herencia social a través de un canal espiritual, es evidentemente el rasgo característico del hombre”.<sup>5</sup>

### **3. Análisis de causas estructurales del incremento delictivo**

Resulta conveniente repasar algunos datos estadísticos de los últimos diez años. En la publicación “Condiciones materiales de vida. Habitar, pobreza y desigualdad en los hogares urbanos de la Argentina (2010-2017)”, el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica

4 Francis Fukuyama. Ob.citada anteriormente.

5 Estudio de la Historia, Arnold J.Toynbee, Emece Editores, 1963.

Argentina (UCA) <sup>6</sup> señala el 10/11/08 que aproximadamente un tercio de los argentinos vive bajo la línea de pobreza, el consecuente desempleo, subempleo y pérdida de la cultura del trabajo.

Esto menoscaba la autoestima no sólo de los adultos sino de los niños que también padecen la situación y deteriora la autoridad paternal (al tener que confiar el sustento diario de los hijos menores a la escuela pública), todo lo cual contribuye a impulsar el aumento delictivo. Los datos obtenidos del Sistema Nacional de Información Criminal (DNPC) en sus diferentes indicadores muestran un incremento sostenido en la perpetración de delitos contra las personas y la propiedad y ha de notarse que dichos indicadores sólo registran mejoras menores durante períodos de circunstancial mejora económica en la última década, manteniendo su curva ascendente durante el citado plazo. A esto debemos añadir una tasa de sentencias condenatorias en relación a hechos delictuosos que se ubica en alrededor del 3% en el ámbito nacional, y una tasa de reincidencia que estipula que el 60% de los ex convictos reinciden, tasa que se incrementa al 80% en los menores.

Nota aparte debemos realizar sobre el accionar de las Fuerzas de Seguridad y en particular de las diferentes agencias judiciales. La percepción general de la comunidad sitúa a la Policía con 47% de percepción en actitudes ligadas a la corrupción, con similares índices en cuanto a negatividad de recurrir a las instituciones policiales en caso de necesitar auxilio en caso de verse comprometida su seguridad, siendo superados ampliamente por algún “amigo poderoso” o institución clerical.

6 [http://wadmin.uca.edu.ar/public/20180611/1528731369\\_DOCUMENTO%20ESTAD%3%8DSTICO%20CONDICIONES%20DE%20VIDA\\_HOGARES%20N%C2%B0%202%20-%202018\\_alta%20def.pdf](http://wadmin.uca.edu.ar/public/20180611/1528731369_DOCUMENTO%20ESTAD%3%8DSTICO%20CONDICIONES%20DE%20VIDA_HOGARES%20N%C2%B0%202%20-%202018_alta%20def.pdf)

Sin desmedro de los datos brindados anteriormente surgen diferencias ostensibles entre encuestas oficiales y privadas, siendo también tarea pendiente lograr una sistematización de la recolección e interpretación de datos empíricos que nos provean una verdadera infografía sobre la comisión de delitos, su prevención y posterior encausamiento por parte del poder judicial; sólo con una mirada crítica y científica, sin presunciones de maquillaje escénico que encubre verdades insoslayables, podrán empezar a construirse soluciones de fondo.

A los efectos del presente análisis proponemos el siguiente grupo de causales estructurales de la “sensación de inseguridad”:

**3..1. Desempleo:** junto al subempleo, la mortalidad infantil y la deserción escolar, constituye una usina de situaciones disvaliosas que someramente hemos analizado con anterioridad; su incremento se encuentra íntimamente ligado con el incremento delictivo.

**3..2. Educación:** “No ha sido contradicho el axioma de que la educación de la infancia es una misión de las más importantes del legislador, y de que descuidarla es causar una profunda herida al Estado”.<sup>7</sup> La actual situación de crisis golpea con mayor fuerza a los sectores sociales más postergados. La deserción escolar y la falta de cumplimiento del ciclo superior formativo privan a las nuevas generaciones de la posibilidad de inserción al ámbito laboral. Así, se producen círculos que generan recursos humanos sin conocimiento de las consecuencias y de fácil convencimiento, para grupos organizados dedicados a la actividad delictiva.

**3..3. Tráfico, uso y abuso de drogas y alcohol:** en este punto todas las estadísticas coinciden. El incremento del tráfico y del abuso de estupefacientes y alcohol han registrado incrementos incuestionables. A diario se nos presentan situaciones de decomiso de importantes

7 La Política, Aristóteles, Centro Editor de Cultura, p.137.

cantidades en diferentes procedimientos que las autoridades, según el caso, se preocupan en que tomen notoriedad. Es nuestro entender que esos incrementos porcentuales, en los que por algún motivo resulta importante el peso de la materia del secuestro y no quién estaba implicado (casi siempre según las autoridades se confían grandes sumas de dinero y bienes a personas escasamente documentadas e ilegalmente ingresadas al país) son en definitiva sólo la consecuencia del exponencial incremento en el tráfico de estupefacientes y no una demostración de una mayor eficiencia en el combate del delito.

El tráfico de estupefacientes, además de constituir un delito en incremento, tiene la cuestionable virtud de insertarse en otros ámbitos delictuales, como los delitos violentos contra la propiedad y las personas.

**4. Instituciones:** “El orgullo en cambio es una afirmación del ser en que lo subsidiario es parecer, y en todo caso, es esto lo que sacrifica”.<sup>8</sup> Arturo Jauretche.

**4.1.** Pocos de los temas que podamos abordar tendrán un grado mayor de variabilidad de posturas y enardecidas defensas sectoriales como la actual situación organizacional y estructural de la agencia policial en general. Así, en la búsqueda de un consenso general que nos otorgue una posición de partida, resulta oportuno coincidir en que el Estado debe instruir adecuadamente a sus cuerpos policiales, fijando pautas de selección rigurosa, educación y entrenamientos acorde a la materia a emprender, dotándola no sólo de los elementos materiales y técnicos idóneos sino de condiciones de trabajo y salarios dignos. Directrices de este estilo resultan comunes a nivel internacional e incluso se encuentran plasmadas en proposiciones fijadas por Organización de La Naciones Unidas (ONU).

8 El Medio Pelo en la Sociedad Argentina, V.3. ediciones corregidor, 2004,p.295-

Ahora bien, del estudio de las encuestas citadas en el presente trabajo, de la constante disvaliosa experiencia de la cita diaria en periódicos, redes y televisión en los cuales personal de los diferentes cuerpos policiales se encuentra en situaciones delictivas y del sentir general, no podemos sino inferir que estas instituciones encuentran un funcionamiento muy diferente a las que les ha dado el Estado en su esquema organizacional. A ello se le suma la carga negativa que deben sumar incontables agentes del orden que cumplen muchas veces en exceso las tareas comprometidas, con ostensible y real peligro a su propia vida, a los cuales la comunidad en lugar de otorgarles el debido reconocimiento identifica con una percepción general, repercutiendo en un factor no visible como la fuerza moral individual, nutriente de la general. Lamentablemente estas fuerzas morales, tan importantes para liberar la batalla contra el crimen, no pueden agruparse en clases o en números de una estadística pero necesitan ser percibidas y sentidas por la sociedad y el cuerpo policial en general.

Queda claro que a los efectos de lograr la transformación de la realidad actual se necesitan propuestas de reforma en relación a las fuerzas de seguridad en general, a las agencias policiales en particular y a un sistema judicial que en la compulsa de la estadística y tenor de sus resoluciones quedó rezagado en su función de administración de justicia.

**4.2. El sistema penitenciario:** todo intento de relevamiento de la situación de seguridad deberá tener en cuenta el actual estado del sistema penitenciario, dado que su persistente deterioro repercute no sólo en la vida de los internos sino en toda la sociedad ya que se convierte en una verdadera escuela delincencial, según lo demuestran las estadísticas. La reincidencia como moneda corriente no hace sino exteriorizar la imposibilidad de reinserción de aquellos que han ingresado al sistema. Las condiciones de detención en

un contexto de hacinamiento, carencia de posibilidades de trabajo, falta de oportunidades educacionales, inadecuada atención sanitaria e inadmisibles violaciones de los derechos humanos no sólo son situaciones disvaliosas sino también disparadores de violencia una vez concluido el ciclo de reclusión. A través del tiempo ha sido un lugar común considerar que “a las cárceles llegaban los internos para ser olvidados”, situación aceptada con pasividad y conformidad por parte de la sociedad”<sup>9</sup>. Ahora bien, la aceptación de la generación de violencia “intramuros” y de su posterior acompañamiento al recluso una vez liberado no puede sorprendernos, es por ello que la sociedad en general debe tomar acabada conciencia de esta situación.

Vale destacar que al final de la **cadena siempre está el sistema carcelario, que hoy sólo se ha transformado en un muro que protege a unos ciudadanos de otros ciudadanos**. El sistema carcelario tiene como función reinsertar a la persona en la sociedad, sin embargo no sólo no logra cumplirlo, sino que ni siquiera tiene el diseño o la intención apropiada para dicho fin.

**5. Propuestas para fundar una mejor seguridad ciudadana:** *“La seguridad es el complemento de la libertad, o más bien es la libertad misma considerada en sus efectos prácticos y en sus resultados positivos. Donde quiera que la seguridad de la persona y de la propiedad existe como un hecho inviolable, la población se desarrolla por sí misma sin más aliciente que ése”*. Juan Bautista Alberdi<sup>10</sup>

9 Paz Marta, y Azerrad Marcos E., “Sida y drogas en las cárceles argentinas. Una realidad disvaliosa” Cap.III, “Penas y sistemas penitenciarios”, en Elbert, Carlos A., y otros, La Criminología del siglo XXI en América Latina. Parte Segunda, Rubinzalo-Culzoni, Santa Fe, 2002.

10 Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina. J.B. Alberdi, Editorial Raigal, 1954. P 137.

**5.1. Desempleo: Medidas paliativas en su incidencia como precursor del delito:** el desempleo y el concierto de situaciones que genera es una causal directa y palpable en la seguridad individual. Resultaría presuntuoso concebir una propuesta para su erradicación desde este lugar, sin embargo sí consideramos que se pueden proponer algunas medidas paliativas. El desempleo conlleva a la familia del excluido a la asistencia sanitaria bajo el paraguas del sistema gubernamental. Por eso proponemos la elaboración de programas de detección temprana de grupos de riesgo a los efectos de brindar servicio de asistencia psicológica e información, en particular a los menores. Pensamos en un programa para reclusos exitosamente reintegrados a la sociedad (con consejeros y psicólogos) que deben implementarse con periodicidad al estilo de los planes de educación sexual o planificación familiar, siendo éstos vitales en las circunstancias analizadas.

Estos programas deberían contar con la participación de organizaciones sin fines de lucro, intentando “reclutar” en su integración a miembros del sector social de menores recursos. Lo mismo debería contemplarse para los beneficiarios de planes sociales y subsidios, con el debido cuidado de establecer el cuadro prevencional del plan propuesto y evitar cualquier tipo de contenido discriminatorio hacia el beneficiario, ya sumido en una situación que acarrea notable pérdida de valoración personal.

**5.2. Educación:** bien sostenía Aristóteles que cuando todos los miembros del cuerpo social tienen un mismo fin, la educación debe ser una y la misma para todos, debiendo ser pública y no privada. Ahora bien, esa imperiosidad de educación no debe limitarse a los contenidos curriculares de las materias: debe contener las premisas que conlleven a la virtud a los jóvenes, educándolos en el valor generoso. Mucho se piensa en la formación intelectual pero poco ahínco se presta a la formación del corazón, la cual no se puede descuidar.

Las currículas educacionales deben prever las situaciones relativas a la seguridad tanto como bien jurídico como circunstancia actual, en la concepción de que las libertades individuales se encuentran condicionadas a una libertad comunitaria plena, que debe ser equitativa y justa para el bien común. La temprana edad de inserción en esquemas delictivos torna ineludible combatir la deserción escolar y proveer programas de divulgación sobre la disvaliosidad de cometer delitos y faltas menores. La detección temprana de conductas tales como la destrucción de propiedad escolar, los graffitis, la crueldad con animales y el abuso del alcohol y otras drogas se debe contemplar no sólo con programas de reinserción social sino también con algún tipo de pena sustitutiva como trabajos comunitarios, de asistencia a sectores carenciados o programas de acción social. En casos extremos la interacción de los sectores educativos con asistentes sociales o la justicia competente deben estar previstos en protocolos que contemplen la situación del menor y la del grupo familiar, teniendo en cuenta que en los sectores sociales más comprometidos la detección de un menor en situación de riesgo permite detectar en un estado precoz circunstancias similares en hermanos. A modo de conclusión somos conscientes de que la tarea a emprender no es menor pero es en el ámbito de la educación donde se pueden proponer y coordinar, junto con los actores preparados en la materia, desde la política a las mejores herramientas para una planificación a largo plazo que nos otorgue la posibilidad de cambiar el curso de la escalada delictual.

**5.3. Tráfico, uso y abuso de drogas y alcohol:** el Estado tropieza con enormes obstáculos para hacer frente al combate de estos nuevos actores delictivos que parecen contar con recursos ilimitados para romper, aterrorizar y paralizar comunidades enteras. A diario leemos cómo ciertos barrios marginales se convierten en reductos de narco traficantes, en los cuales las fuerzas policiales sólo pueden entrar con ampulosos operativos difíciles de montar por la complejidad de los cuerpos policiales y judiciales que deben prestar su colaboración. Así,

algunos nos preguntamos qué sucede con los habitantes de aquellos parajes una vez retirado el foco mediático del operativo en particular. Esta imagen con la que nos confrontan los medios es apenas la punta del iceberg porque la realidad es que estos grupos han demostrado tener un poder subterráneo, nivel organizativo y capacidad de adaptación que amenaza y desafía la conformación del Estado. Materia aparte es el establecer cómo el cuasi libre flujo de capitales les otorga la posibilidad de inserción de la ganancia producto del tráfico de estupefacientes en el circuito financiero, accediendo a otros tipos de ilícitos. El combate del tráfico de estupefacientes requiere un enfoque intergubernamental complejo, con la inclusión de sectores judiciales, fuerzas de seguridad, agencias gubernamentales e inclusión activa del poder legislativo tanto en el nivel nacional como provincial. Dadas las características organizacionales de este tipo de crimen resulta imprescindible aumentar el enfoque regional e internacional para tener reales posibilidades de éxito en esta verdadera guerra contra lo que Alvin Toffler describe como el *imperio de la cocaína*.

No menor es la referencia que debemos hacer sobre el énfasis preventivo que debe darse en relación al uso y abuso de alcohol y de estupefacientes a nivel poblacional en general y a nivel escolar en particular. Es necesario contar con estadísticas confiables que establezcan un real posicionamiento del abuso, sus consecuencias y hábitos urbanos que va formando y que constituyen focos precursores delictuales. En la juventud se ve un aumento desproporcionado en el uso de las denominadas drogas sintéticas, incrementado por la disminución en las posibilidades de detección dadas sus características morfológicas.

A modo de síntesis sobre este punto, es imperativo el dejar de estigmatizar al consumidor o abusador. La reinserción social se consigue mediante un tratamiento terapéutico que el individuo debe afrontar no desde la vergüenza sino desde la convicción de la aceptación de una situación que le es imposible manejar sin ayuda profesional; así,

el Estado debe intensificar la oferta de soluciones terapéuticas y encarar campañas de concientización y desestigmatización del consumo.

Por último, el uso de todos estos estimulantes incrementa la violencia en los delitos, constituyendo ciclos de escalada que se van relacionando y retroalimentado con los de tráfico.

**5.4 Reingeniería, modernización y eficientización de la policía:** *“El hombre cede más al poder que a la razón; por eso hay que tener la razón, y apoyarla con el poder”*. Juan D. Perón<sup>11</sup>

En el camino que venimos desandando, un objetivo fundamental de la política de seguridad consiste en contar con un cuerpo policial a la altura de las circunstancias. Mucho se ha escrito sobre planes de actualización de la agencia policial. En este trabajo ya hemos coincidido con algunos rasgos característicos de dichas propuestas, como mejor entrenamiento, mayor equipamiento y paga adecuada, máxime en tiempos en los cuales el factor tecnológico ha tomado vital trascendencia.

No nos encontramos tan convencidos de que con una mayor cantidad de efectivos policiales se vaya a paliar la actual situación de inseguridad; creemos que primero debemos conocer la verdadera delimitación de tareas de los 210.000 efectivos que integran la estructura de seguridad, con un ratio considerablemente más alto por habitante que otros países de la región pero sin una mejora en los índices por el simple incremento de la fuerza policial.

En virtud de ello resulta necesario implementar cambios estructurales para lograr el objetivo propuesto. Vale en esta instancia citar el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos,

11 Discurso pronunciado en la Confederación General del Trabajo. 2/11/73. Juan Domingo Perón. Todos sus discursos, mensajes y conferencias. Ed. De la Reconstrucción. 1974.

que propone tender a la desmilitarización de la formación de la Policía, otorgándole a la Fuerza guías estratégicas claras coherentes y consecuentes en el tiempo.

Desde esta posición debemos dar importancia a la mejora de la currícula educacional, habiendo observado que el material bibliográfico utilizado en los centros de formación policial denota una evidente desactualización, con mayor tendencia a la asimilación empírica sin detenimiento en la necesidad de introducir sistemas más modernos de asimilación de conceptos en forma crítica. A esto se suma la particular estructura de las Fuerzas en general que, dada su conformación jerárquica tradicional, tiende a disuadir el cuestionamiento por parte del estudiante, quien acepta la instrucción impartida para no apartarse del “sentimiento de cuerpo”. Dentro de este marco es viable el proponer integrar a los cadetes de los diferentes establecimientos educacionales policiales a universidades públicas, en un número obligatorio de asignaturas con cursada presencial, constituyendo esta experiencia no sólo en un aporte enriquecedor en la formación académica en sí misma (con la consecuente posibilidad de abrir la experiencia educativa) sino que también forja lazos sociales con sectores de la comunidad que en definitiva serán el medio de su accionar. Este debe ser este el primer paso de la desmilitarización de la Fuerza.

A lo antedicho debemos sumarle una sólida formación de los cuerpos profesionales en garantías constitucionales y derechos humanos, actualmente apenas incluidos en la formación policial. Debe instaurarse desde la formación inicial el concepto de la inadmisibilidad de su violación en el accionar policial, en el entendimiento de que las normas deben cumplirse en su totalidad y que no respetar los preceptos legales acarreará la sanción de penas.

Como punto trascendental de toda agenda relacionada al cuerpo policial debemos contemplar el doble objetivo de restaurar la confianza

pública en la institución y lograr que sus integrantes retornen a las fuerzas morales necesarias para su función en el esquema estadual; siguiendo a Von Clausewitz: “La importancia de las fuerzas morales y su influencia, muchas veces inverosímil, está probada en la historia”.<sup>12</sup>

Como mayor aporte a la transformación de la Policía resta analizar como elemento de la seguridad ciudadana el actuar diario de la institución. En tal sentido es en el destacamento o comisaría donde transcurre, como cita Tavosnaka<sup>13</sup>, la mayor parte de la capacitación, el entrenamiento, la ejecución de las labores diarias y donde la comunidad tiene su mayor interacción con la institución. Nos encontramos aquí ante la necesidad de determinar cómo se produce la selección de altos mandos policiales, los cuales carecen hoy en día de un claro proceso selectivo abierto, decidiéndose el organigrama mediante resolución del mando policial, previa revisión y evaluación del legajo del aspirante por parte del departamento de personal pero, repetimos, sin criterios objetivos reales, prevaleciendo muchas veces criterios subjetivos que nada tienen que ver con la verdadera idoneidad u orden de mérito de quien resulta designado.

Es por ello que adherimos a un cambio de fondo en la forma de selección de cargos jerárquicos, debiendo implementarse un sistema que otorgue publicidad al acto eleccionario. También, con conocimiento de los antecedentes de los candidatos, con una exhibición de la declaraciones juradas personales y de cónyuge, acorde a los tiempos que corren lamentablemente signados de presunciones negativas, permitiendo la participación de organizaciones no gubernamentales en el cuestionamiento del candidato y con la celebración de una audiencia previa pública en la cual los vecinos puedan tomar conocimiento de las propuestas y conocer al candidato.

12 De la Guerra, Karl von Clausewitz, Ediciones Libertador, 2004.P.136.

13 Obra anteriormente citada. P 93.

Creemos que esta inclusión ciudadana en la elección de las autoridades policiales no sólo generará una mayor transparencia en el orden de selección sino que otorgará un real incentivo al personal policial. Sus posibilidades de acceso a los máximos cargos serán en función de antecedentes profesionales y relación con la comunidad, evitando así quedar librado a la política interna institucional. Asimismo, el sistema no tiene los rasgos de elección electiva de jefes policiales del sistema anglosajón pero permite una inserción del ciudadano en la elección de su *sheriff* local.

## 5. Servicio Penitenciario

Ya hemos hecho referencia a la situación de desasosiego que vive el sistema penitenciario argentino aunque sin detenernos en exceso en su análisis, ya que bien merece un trabajo en particular. Sin embargo nos concierne reflexionar sobre las consecuencias y la “contribución” que realiza a la inseguridad reinante y proponer algunas directrices para su mejoramiento. Es necesario difundir en la sociedad las condiciones actuales del sistema penitenciario y que los agentes del sistema de administración del Estado tomen verdadero conocimiento del nivel de deterioro que existe, pudiéndose a modo de propuesta los miembros de los poderes legislativos mediante sus representantes organizar visitas con cierta periodicidad a los establecimientos carcelarios. Lo mismo podría realizarse para para colegios profesionales, sectores clericales, organizaciones sin fines de lucro e instituciones universitarias, dado que la única forma de llegar a soluciones es con un cabal entendimiento del conflicto a resolver.

En segundo lugar se deberán implementar programas continuos de formación en derechos humanos, debiendo el personal penitenciario internalizar un trato acorde al cumplimiento de una pena que no puede tener un accesorio de tortura como acompañante de viaje. Sólo así puede tenerse la expectativa de lograr una verdadera reinserción de los

internos en la vida civil. Mucho se habla sobre un sistema progresista en las normas atinentes, doctrina y fallos relacionados, pero es hora de no quedarse en la discursiva y pasar estos principios a la acción.

Coincidimos plenamente con Foucault en que el trabajo debe ser uno de los elementos esenciales en la transformación y socialización de los internos. Lamentablemente en nuestro sistema carcelario un porcentual muy menor de la población goza de la posibilidad de aprender un trabajo. Esto, sumado a las escasas posibilidades educativas, permite inferir que luego de su liberación estas personas continuarán ejerciendo el oficio que tenían con anterioridad, habiendo sido su paso por el penal una oportunidad de perfeccionamiento en las artes delictivas y de conocimiento de nuevos consortes de causa.

Es indudable que si no se corta este ciclo será imposible reducir las estadísticas de reincidencia. En tal sentido se debe garantizar el cumplimiento de la ley y la reinserción real del interno en la vida civil. Sin desconocer que en la práctica existen restricciones presupuestarias, consideramos que todo programa en tal sentido comienza con su intento de implantación y que el resultado inmediato será reducir el nivel de conflictividad interno de los penales pudiendo, paradójicamente, reducir erogaciones destinadas a su contención. Sin embargo debemos ser conscientes de que a las instituciones preparadas para la represión les es más acorde a su espíritu su ejercicio que el replanteo de ciertas situaciones, aun cuando redundara en su beneficio.

## **Conclusiones para una mejor propuesta de políticas públicas**

Aunque resulta innegable la diversidad de causas que inciden en el aumento de las conductas delictivas actuales, hemos intentado señalar en este trabajo dos tipos de factores que componen la génesis del problema.

Por una parte, uno de carácter más intangible, de fondo y con menores posibilidades de poder transmutar a datos científicos el deterioro del tejido social y de la institución familiar en particular, con sus aspectos más visibles como son la marginalidad y exclusión social.

Todo acercamiento a la cuestión desde la propuesta de políticas de Estado deberá tener este componente como objetivo porque sin un giro social que fortifique al capital social, todas las medidas que desarrollemos y ejecutemos en el plano de la acción encontrarán un techo. A la vez, factores concretos como el desempleo, la educación, el tráfico, uso y abuso de alcohol y estupefacientes y los sistemas policiales y penitenciarios, demandan para su solución una tarea hercúlea que sólo tendrá éxito con el auxilio de las mismas instituciones, profesionales, especialistas en la materia, la comunidad en general e incluso recurriendo a organizaciones transnacionales en la necesidad de fijar verdaderas políticas de Estado plasmadas en programas que se ejecuten con prescindencia de actos eleccionarios y colores políticos.

Para una verdadera implementación con visos de éxito no es descabellado pensar en la necesidad de constituir dentro del abanico del Poder Ejecutivo una agencia de coordinación para el estudio, diagramación y ejecución de estos programas propuestos, la cual debe proveer el necesario enlace no sólo con las fuerzas de seguridad y penitenciarias, sino coordinar las temáticas y puntos en común que deben desarrollarse con los ministerios de Salud y Educación, el Poder Legislativo y con organismos y agencias de derechos humanos, así como instituciones relacionadas a la obtención de estadísticas valederas y útiles, y con la comunidad en general en sus diferentes ámbitos organizativos. Esta Agencia no debe quedar subsumida por secretarías de Seguridad o similares, dado que su función no es la jurisdiccional sino el relevamiento, la formulación y coordinación de planes integrales con el aprovechamiento de todos los recursos del Estado para participar en un esfuerzo que debe ser integral para posibilitar su éxito.



---

### **GONZALO FUENTES Y ARBALLO**

Abogado con posgrado en Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (Universidad Nacional de Buenos Aires 2012) y posgrado en Inteligencia Estratégica Nacional (Universidad de la Plata 2004, 2005).

Ha participado como profesor invitado en universidades públicas y privadas de la República Argentina y del exterior, como la Universidad Católica Argentina, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional del Noreste (UNNE), la Universidad de Belgrano, la Universidad de Duquesne (Pittsburgh, EEUU) y la Universidad de Pittsburgh (Pittsburgh, EEUU).

Se ha desempeñado como secretario contravencional del partido de Escobar y como asesor de la Comisión de Justicia del Honorable Congreso de la Nación. En el ámbito institucional se desempeña como director del Instituto de Seguridad y Justicia de la Asociación de Estudios Populares, ACEP.

Entre 2000 y 2005 se desempeñó como asesor del PNC BANK (Pittsburgh, EEUU) para Argentina, Uruguay y Chile. También fue abogado asociado del estudio Baker Hostetler, (Washington D.C. EEUU).

Es concejal del partido de Escobar, provincia de Buenos Aires, por el Frente Renovador.



GONZALO QUILODRÁN /

## **LA NECESIDAD DE UNA REVOLUCIÓN MORAL PARA VOLVER A CREER. GOBERNANZA, TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

La gobernanza local democrática supone un proceso de toma de decisiones compartidas por los distintos actores del territorio desde un enfoque participativo. No tanto gobernar a la sociedad, sino gobernar con la sociedad.<sup>1</sup>

¿Por qué reinventar los modelos de gobernanza? Porque se necesitan nuevas construcciones para pensar en lo local y después construir lo global junto con la ciudadanía, que nos han de ayudar a recuperar los valores democráticos, humanos y sociales que nos unen.

El objetivo principal del compromiso 2030, es “*no dejar a nadie atrás*”, y solamente se puede construir desde lo local. Esto se conseguirá con la total participación de las comunidades y sobre la base del

1 La gobernanza está asociada por definición a la consolidación de la democracia en cuanto a la rendición de cuentas de gobernantes a gobernados, expresado en la llamada accountability, transparencia, promoción del Estado de derecho, la descentralización político administrativa y por supuesto la libertad de expresión” (Sahui, 2009: 157)

desarrollo del Derecho a la Ciudad. Para esto, las incipientes democracias de la región deben relegitimarse con la ciudadanía y, en este contexto, los gobiernos locales son el ámbito ideal de cercanía para “volver a crear”.<sup>2</sup>

La perspectiva y el compromiso de una realidad comunal no se vive de igual manera a miles de kilómetros en un cómodo despacho de un funcionario nacional que en la cercanía de la comunidad local. Por este motivo, son los gobiernos locales (rurales, intermedios o metropolitanos) los que deben encabezar las transformaciones que gobiernos nacionales no están pudiendo realizar; ellos son los encargados de recuperar la confianza de la ciudadanía y de seguir demostrando que la política es una verdadera herramienta de transformación.<sup>3</sup>

Se trata entonces **de gobernar, más que de administrar**. La administración en el ámbito local tiene relación con la gestión de los servicios públicos, la regulación de las actividades del municipio y la administración de normativas, en tanto que gobernar implica ejercer la efectiva capacidad de influenciar y liderar el territorio.

De esta forma, los gobiernos municipales deben configurar su papel como organizadores colectivos más que como gestores de recursos. Deben asumir la importancia de la mejora de la capacidad de organización de la sociedad para el desarrollo económico y humano, actuando en consecuencia. Han de comprender que las relaciones de colaboración y cooperación, bien gestionadas, pueden generar sinergias. Por ello los gobiernos locales deben integrar y desarrollar

2 Quilodrán, Gonzalo “La necesidad de coordinar Planificación Urbana con Políticas de arraigo y desarrollo local”. Las Ciudades que queremos. El valor de planificar para vivir mejor. 2018

3 Quilodrán, Gonzalo “La necesidad de coordinar Planificación Urbana con Políticas de arraigo y desarrollo local”. Las Ciudades que queremos. El valor de planificar para vivir mejor. 2018

enfoques y políticas que impulsen y hagan efectivas la mejora de la cantidad, intensidad y calidad de las relaciones entre los actores de su territorio, lo que habrá de producir espacios de encuentro generadores de conocimiento e innovación, factores clave en el desarrollo territorial. La gobernanza local democrática implicaría la gestión de las interdependencias de los actores implicados en el territorio, en la ciudad, promoviendo la colaboración entre esos diversos actores, incluyendo a la ciudadanía e involucrándola.

La interacción virtuosa entre Gobierno y sociedad es imposible en una sociedad que haya asumido equilibrios de baja calidad o sustente creencias en la deshonestidad gubernamental y del resto de la ciudadanía.<sup>4</sup>

La transparencia se inscribe en el conjunto de demandas de la sociedad que tienen como objetivo que el Estado no sea ajeno a la sociedad ni que tome distancia de los ciudadanos. La tarea del Estado es fundamental para llevar a cabo la conducción de la vida colectiva, así como lograr que las condiciones de vida sean favorables a los procesos de intercambio y distribución de los bienes y servicios públicos.

Por ser el administrador más importante de la información pública, el Estado no puede ser una institución inaccesible ni a la sociedad, ni a los ciudadanos. La transparencia, en consecuencia, alude a condiciones de vida que tratan de influir para que los asuntos de Estado no sean circunscritos a la clase política y a los administradores públicos, es decir, sólo a los responsables activos de la gestión de las políticas públicas.

La transparencia gubernamental como concepto se contrapone a la

4 Villoria Mendieta, Manuel “Transparencia y valor de la Transparencia. Marco conceptual” en La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta a futuro. Fundación Democracia y Gobierno Local. Publicación digital 2/2012

cultura de la corrupción y al ejercicio oscuro del poder. Por eso, la transparencia va relacionada con el aspecto ético, de responsabilidad y eficacia de los servidores públicos y las autoridades pero no puede ser un elemento más en el bagaje de las buenas intenciones de los políticos que deriven en actos burocráticos hechos a distancia de la voluntad de los ciudadanos. Más bien, se trata de un proceso en doble vía: es un derecho ciudadano que debe ejercerse y una obligación gubernamental que hay que vigilar, lo cual significa que deben diseñarse mecanismos y estrategias de viabilidad y aplicación para que tanto la transparencia como la rendición de cuentas y el acceso a la información adquieran aplicación, promoción y fortalecimiento desde la esfera civil.<sup>5</sup>

La transparencia se ha convertido en una opción para incursionar por la senda de la estructuras del propio Estado sobre la base de que la información a cargo de éste se puede conocer y evaluar desde una óptica que permite tener datos precisos sobre el desempeño de las oficinas del Gobierno, así como de los responsables de su administración. El conocimiento de los asuntos del Estado permite a los ciudadanos tener confianza en sus instituciones.

La visibilidad de las políticas públicas en el plano local permite que sean conocidas y evaluadas por los ciudadanos; esto es muy importante porque dichas políticas son financiadas en buena medida con el pago de impuestos que los ciudadanos efectúan en condición de contribuyentes.

Así, la transparencia, junto con la ética de las autoridades y funcionarios, la rendición de cuentas y una larga lista de aspectos vinculados

5 Aguilera Hintelholher, Rina Marissa “Gestión de la Transparencia en un Gobierno local: el caso de Puebla”. Universidad Nacional Autónoma de México. Revista Internacional Transparencia e Integridad. Setiembre – Diciembre de 2016

al ejercicio democrático gubernamental, no puede ser entendida como un mero acto de buena voluntad de las autoridades o circunstancial dirigencia política hacia los ciudadanos; tampoco como una bandera electoral sin bases institucionalizadas. Por eso, cuando hablamos de un Gobierno local abierto y transparente, entendemos que:

1) La transparencia y el acceso a la información deben ser ejes de un Gobierno de cara a la ciudadanía. Se trata de un ejercicio donde la ciudadanía esté incorporada en los espacios y mecanismos diseñados para ello. Por eso, la transparencia y la rendición de cuentas son algo más que un informe de Gobierno.

2) La información debe estar a disposición permanente de la ciudadanía y a su alcance, sin que necesariamente sea solicitada por la gente. Es rendirle cuentas como obligación y sentido de corresponsabilidad.

3) Es necesario emprender procesos pedagógicos de formación de ciudadanía, de forma tal que la apuesta sea no sólo contar con las leyes e instituciones para la materia sino con los actores que permitan alimentar este proceso, que además puede rendir enormes frutos para ambas esferas. Se trata también de abordar la necesidad de emprender acciones pedagógicas que permitan que la información sea fácil de entender por la ciudadanía.

4) La transparencia debe ser una práctica que sirva de puente de comunicación entre los ciudadanos y sus autoridades, un canal de interacción permanente. No basta la existencia de leyes: debe promoverse como ejercicio permanente, un derecho ejercido. La transparencia gubernamental como buena práctica de gobierno es más fácil de empezar a aplicar por los gobiernos locales.

5) La transparencia es un proceso que debe estar soportado con lineamientos institucionales. No basta la voluntad de las autoridades de turno, sino que debe quedar e institucionalizada reglamentada en

las acciones de gobierno, de forma tal que sea parte de las acciones de cada área, cada funcionario y cada autoridad del Gobierno.

6) La transparencia gubernamental es un proceso donde la contraloría social debe existir; no se puede dejar el proceso solo a las autoridades y funcionarios donde ellos se vuelven juez y parte. Este es un aspecto central donde la participación ciudadana resulta clave en la construcción de gestiones democráticas.

Para la sociedad civil, la transparencia es la oportunidad de que dirigentes y administradores del Estado abran su ámbito institucional para hacer efectivo el derecho de acceso a la información. Para el Estado, la transparencia es la oportunidad de no ser considerado como un elemento cosificado, preocupado más por sí mismo que por la sociedad y los ciudadanos. La transparencia sin duda, contribuye a la existencia más sana de la democracia y a formar un ambiente más crítico, puntual y evaluativo de lo que el Estado hace con los recursos de la sociedad y con el cumplimiento de las políticas públicas. Por ello, la transparencia debe entenderse en la etapa de la democracia visible desde los foros de la sociedad, el mercado, las organizaciones sociales, las universidades, los centros de investigación y los diversos públicos de la opinión pública y, principalmente, los gobiernos locales como el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía.

## **Transparencia, gobierno abierto y buen Gobierno**

Hay una clara relación entre transparencia y “Gobierno abierto”, así como también entre transparencia y “buen Gobierno” (Gobierno con calidad institucional y eficiencia). La calidad democrática de nuestras instituciones depende, en buena medida, de la implantación y asentamiento de unas políticas de transparencia por parte de los diferentes gobiernos.

La transparencia puede ser definida como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes (Kaufmann y Kraay, 2002)<sup>6</sup>, información que, en el ámbito de lo público, debe permitir evaluar a las instituciones que la aportan y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden y a quienes participan o son objeto de la decisión.<sup>7</sup>

La transparencia está íntimamente vinculada, en sentido positivo, con todos los valores que la buena gobernanza quiere promover. La transparencia es el primer paso para la rendición de cuentas: no puede haber *accountability* si no existe información (Schedler, 2011)<sup>8</sup>.

En una definición general, podríamos considerar la *accountability* como: “la relación entre un actor y un foro donde el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta y el foro puede plantearle preguntas; con ello elabora un juicio, como consecuencia del cual, el actor puede tener que hacer frente a las consecuencias” (Bovens 2006:9). Desde una perspectiva politológica, hoy en día el concepto se ha expandido e incluye tres dimensiones: el control institucional, el electoral y el social (O’Donnell, 1998, 2002; Smulovitz y Peruzzoti, 2000). En un excelente artículo de revisión, Wences nos dice que “podría definirse a la rendición de cuentas como un proceso a través del cual los gobernantes, los representantes y los servidores públicos informan, responden y justifican sus actos, sus decisiones y sus planes de acción a los gobernados y se sujetan a las sanciones y recompensas procedentes” (2010, p. 69).

6 Kaufmann Daniel y Kraay Art “Crecimiento sin gobierno” Documento de trabajo sobre investigaciones de política del Banco Mundial N° 2928. Julio de 2002

7 Villoria Mendieta, Manuel “Transparencia y valor de la Transparencia. Marco conceptual” en La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta a futuro. Fundación Democracia y Gobierno Local. Publicación digital 2/2012.

8 Schedler, Andreas “Qué es la rendición de cuentas” Paper. 2008

La rendición de cuentas horizontal se refiere al control o equilibrio entre los poderes del Estado y alude a “la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales (...), en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos” (O'Donnell, 1998: 173-174).<sup>9</sup>

No puede haber rendición de cuentas vertical con un mínimo de calidad si los ciudadanos (individualmente como votantes o como asociaciones) y la prensa no pueden acceder a información sobre las decisiones públicas o no pueden conocer qué se ha hecho y por qué desde el Gobierno y sus administraciones. Tampoco las rendiciones de cuentas horizontales serán posibles sin información suficiente, fiable y bien estructurada. Ni siquiera la rendición de cuentas híbrida podría alcanzar resultados si la participación se desarrolla sin información y transparencia.

Está claro que existe una relación muy intensa entre participación y transparencia, del mismo modo que ello se vincula a rendición de cuentas. El mayor nivel de control y seguimiento de la actividad gubernamental por parte de la ciudadanía se da cuando existen niveles de transparencia y niveles de participación superiores. Pero la rendición de cuentas no tiene por qué implicar sólo control: hoy en día incluye también la capacidad de los ciudadanos de demandar un diálogo democrático y deliberativo con los poderes públicos (Mulgan, 2000). Ello nos lleva a contemplar la accountability como una actividad dialéctica en la que los poderes públicos deben responder, explicar y justificar sus decisiones a través de diálogo abierto y debate (Mulgan, 2000).

9 O'Donnell, G. (2004). “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. *Revista Española de Ciencia Política*, 11-31.

## La posibilidad de las nuevas tecnologías

La transparencia vinculada al uso de las nuevas tecnologías produce notables incrementos de eficiencia. Hoy en día, a través de las diferentes aplicaciones utilizadas por los gobiernos, este proceso ha encontrado una dimensión desconocida, sin techo aparente.

Con el Gobierno abierto hay una tendencia bastante consistente a agregar datos y generar conocimiento. En este modelo de interacción Gobierno-sociedad, el funcionario pierde el monopolio del conocimiento, debiendo recrear su relación con el ciudadano, ahora ciudadano digitalmente conectado (*netizen*), pasando de una relación vertical a una de colaboración horizontal. El Gobierno es una plataforma que conecta conocimiento disperso (por ejemplo, *crowdsourcing*) a través de contribuciones digitales, para mejorar la calidad y respuesta de sus políticas y la provisión de sus servicios.<sup>10</sup>

## ÍNDICE DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

Desde la ciencia política como ciencia social, entendemos que un valor tan fundamental para nuestras democracias como la transparencia debe ser medido y cuantificado a través de un ITM (Índice de Transparencia Municipal) semejante al ITA (Índice de Transparencia en Ayuntamientos de España), creado en 2008 con el objetivo de obtener una adecuada radiografía de dichas corporaciones locales en cuanto a la información que proporcionan al público y la que están dispuestas a brindar cuando se la solicita.<sup>11</sup>

10 Report of the Australian Government 2.0 Task Force. 2011

11 Lizcano Álvarez, Jesús “TRANSPARENCIA EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS: ESPECIAL REFERENCIA A LOS ÍNDICES DE TRANSPARENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS” en La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta a futuro. Fundación Democracia y Gobierno Local. Publicación digital 2/2012.

Este Índice está orientado a conocer y comparar el nivel efectivo de transparencia y de apertura informativa (un exponente importante de la calidad democrática) de los municipios con los ciudadanos y vecinos, y ante la sociedad en general.

El Índice está integrado por un conjunto de 80 indicadores que evalúan el nivel de información pública de los ayuntamientos en una serie de áreas.

A continuación se indican las cinco áreas que se abordan y evalúan en dicho Índice:

- a. Información sobre la corporación municipal. En esta área se utiliza un conjunto de indicadores que tratan de evaluar, por una parte, el nivel de información institucional básica, esto es, sobre los cargos electos del ayuntamiento, la organización municipal, las dependencias municipales, la gestión administrativa y el nivel de tramitaciones on line, así como el nivel de comunicación institucional. También se evalúa la información sobre normas y reglamentaciones municipales, así como las características de la página web municipal (contenidos, facilidad de acceso y navegación, etc.).
- b. Relaciones con los ciudadanos y la sociedad. Es importante en este terreno medir la información y atención que se presta al ciudadano, la accesibilidad social de las reglamentaciones municipales vigentes y el grado de compromiso que refleja la entidad local con la ciudadanía.
- c. Transparencia económico-financiera. En esta área se evalúa, por una parte, el nivel de información presupuestaria que divulga el ayuntamiento, así como su nivel de transparencia en cuanto a los ingresos y los gastos municipales; y también el nivel de endeudamiento que presenta cada corporación local.
- d. Transparencia en las contrataciones de servicios. Se evalúan

dentro de esta área aspectos relativos a las mesas de contratación, las relaciones y operaciones con los proveedores, y otras cuestiones relativas a las contrataciones municipales.

- e. Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas. En esta importante área se evalúan aspectos tan significativos como los planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos; anuncios y licitaciones; información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones; decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas; y seguimiento y control de la ejecución de obras.

## **El caso argentino**

En Argentina, el derecho de acceso a la información pública está amparado por la Constitución Nacional y los tratados internacionales, y está regulado a nivel nacional por la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública promulgada recientemente. En virtud del sistema federal, cada provincia dicta su propia normativa para regular el ejercicio de este derecho dentro de su jurisdicción: en tal caso, algunas provincias decidieron adherir directamente a la ley nacional, mientras que otras tienen sus propias leyes o decretos para regular la materia.



---

### **GONZALO QUILODRÁN**

Es Licenciado en Ciencia Política, Diplomado en Políticas Públicas para el Desarrollo Local y Regional; en la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) con sede en España se especializó en “Gobierno y Desarrollo Local” y en “Promoción económica, desarrollo territorial y ODS”; actualmente es tesista de la Maestría en Dirección y Gestión Pública Local que dictan conjuntamente la UIM y la Universidad Menéndez Pelayo de Granada (España).

Es docente universitario y de los diplomados organizados por ACEP – KAS, además de brindar charlas y conferencias referidas principalmente a la planificación y gestión de Ciudades Sostenibles y Gobiernos locales.

Actualmente es Director de la filial Salta de ACEP y también dirige las actividades de CIUDAD (Centro de Innovación Urbana para el Diseño de una Agenda del Desarrollo), consultor de varios gobiernos locales de Argentina y emprendedor.

ACEP (Asociación Civil Estudios Populares) es una entidad creada a fines de 1999 en la Argentina, con el fin de promover el respeto por los valores democráticos y los derechos y garantías consagrados en la Constitución. En el marco de este objetivo es de especial interés para ACEP el abordaje, desde una óptica humanista y cristiana, de los nuevos desafíos que plantea el siglo XXI a nuestras instituciones políticas y sociales en particular y a nuestra nación en general. Dentro de las prioridades que tiene la Asociación se ubican la investigación sobre temas de administración y gestión pública, municipalismo, formación y capacitación política, medioambiente y desarrollo sustentable, integración regional, políticas tecnológicas, economía y seguridad, entre otros, para lo cual ACEP ha diseñado en el seno de su estructura diversas áreas de estudio de acuerdo con la temática correspondiente.



La Fundación Konrad Adenauer es una institución política alemana creada en 1964 que está comprometida con el movimiento demócrata cristiano. Ofrece formación política, elabora bases científicas para la acción política, otorga becas a personas altamente dotadas, investiga la historia de la democracia cristiana, apoya el movimiento de unificación europea, promueve el entendimiento internacional y fomenta la cooperación en la política del desarrollo. En su desempeño internacional, la Fundación Konrad Adenauer coopera para mantener la paz y la libertad en todo el mundo, fortalecer la democracia, luchar contra la pobreza y conservar el entorno de vida natural para las generaciones venideras.

