



# Ciudades sustentables y participación ciudadana: aportes para una agenda en construcción

Javier Marsiglia (\*)

Como nos recuerda el Programa de Población de Naciones Unidas, el 75% de las personas de América Latina y el Caribe viven en áreas urbanas. Se trata de la región en desarrollo más

urbanizada del planeta, aunque marcada por la pobreza y la desigualdad. La población urbana de América Latina y el Caribe aumentará de 394 millones que existían en el año 2000

---

(\*) Magíster en Desarrollo Local por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM-Argentina). Profesor-Investigador en el Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL) de la Universidad Católica del Uruguay (UCU).

a 609 millones en 2030 y la mayor parte de este crecimiento continuará ocurriendo en las ciudades medianas.

En la actualidad, más allá de las diferencias existentes entre cada país, el crecimiento demográfico en las ciudades se debe cada vez menos a la migración rural-urbana y cada vez más al incremento natural de la población; en particular a la alta fecundidad de la población pobre. La mayoría de las personas pobres que viven en las zonas urbanas, llegan ahí desplazadas de otras áreas de la ciudad por las transformaciones del espacio y de los mercados urbanos de vivienda y laboral. Trabajan mayoritariamente en el sector informal y sus viviendas se caracterizan por su precaria calidad, localización y seguridad. La fragmentación interna en las ciudades y la segmentación residencial genera problemas de exclusión que acentúan las divisiones entre sectores sociales, limitando las posibilidades de integración social.

Si observamos algunos indicadores ambientales -apoyándonos también en información de Naciones Unidas- América Latina y el Caribe reciben el 29% de la precipitación mundial y poseen una tercera parte de los recursos hídricos renovables del mundo. Sin embargo, estas condiciones no han garantizado la distribución del agua y en muchas áreas urbanas la falta de la misma es crónica, muchas veces vinculada a otras carencias del hábitat, como tratamiento de efluentes cloacales, vivienda inadecuada, dificultades en el manejo de los residuos sólidos urbanos, ineficiencia e ineficacia del sistema de transporte y acceso desigual a servicios públicos de carácter municipal.

La riqueza y diversidad de los recursos naturales en la región han sufrido también las consecuencias del cambio climático. La intensidad y frecuencia de los huracanes, los cambios de patrón en las precipitaciones con sus consecuencias en las inundaciones y sequías; la reducción de los glaciares, son fenómenos que indican transformaciones que, más allá de los debates entre los expertos sobre su intensidad y consecuencias futuras, constituyen un llamado de atención que no podemos ignorar.

Gran parte de las políticas urbanas en América Latina (AL) están muy distantes de las prácticas consideradas sostenibles, lo que ha llevado a acrecentar la preocupación a nivel de los Estados y los diferentes actores sociales para avanzar en el diseño e implementación de políticas urbanas integrales con alta participación ciudadana.

En ese sentido, en los últimos tiempos han aparecido diversas iniciativas que procuran generar mayor conciencia sobre los problemas anotados y también propuestas para una agenda que aporte a la búsqueda de alternativas para los mismos.

La Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, marcó un hito muy importante. Uno de sus principales logros, la Agenda 21, se está tomando como referencia en las políticas municipales de numerosos países. Por ejemplo, en Europa, más de 100 ciudades han suscrito la “Carta de Ciudades Europeas Sostenibles”, comprometiéndose a participar en las iniciativas locales de la Agenda 21 y a desarrollar programas a largo plazo hacia un desarrollo sostenible.

En AL destacamos el movimiento “Ciudades Sustentables”, inspirado en el modelo “Bogotá Cómo Vamos”, que plantea “una serie de innovaciones en el proceso de participación y control ciudadano en las políticas públicas de la ciudad, apostando a cambios que disminuyan las inequidades, aumenten la inclusión y fomenten el intercambio y aprendizaje entre ciudades y países” (Informe Anual 2009-Fundación AVINA).

Hoy este movimiento agrupa a más de 50 ciudades en AL, entre las que destacamos Rosario, Córdoba, Mendoza en Argentina; Montevideo en Uruguay, para nombrar sólo algunas que están coordinando acciones entre el sector público y privado, con una apuesta estratégica común orientada precisamente al logro de una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

No podemos dejar de mencionar la experiencia pionera e inspiradora de Curitiba, ciudad brasileña capital del Estado de Paraná, con una población cercana a los 2.2 millones de habitantes, que definió hace muchos años la protección del medio ambiente como una de sus principales prioridades. Entre sus realizaciones más importantes se destaca una red integrada de transportes de bajo costo, rápida y de gran calidad que es utilizada diariamente por 1.3 millones de personas. Este modelo, además de regular y limitar el tráfico de vehículos, se acompañó de una política de incremento de los espacios verdes y se ha sostenido en el tiempo en base a mecanismos de educación ambiental y participación ciudadana que han demostrado ser eficientes y con alto impacto social.

Esta rápida aproximación a algunos datos del contexto nos permite hacernos cargo de una realidad compleja, que necesita de esfuerzos renovados en la concepción de las políticas, en las estrategias y en las prácticas de los diferentes actores para lograr cambios significativos de cara a la sustentabilidad de nuestras ciudades.



## EL DESARROLLO SUSTENTABLE Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MARCO PARA NUEVAS INTERVENCIONES

### Desarrollo sustentable o sostenible

Más allá de algunos debates abiertos a nivel académico, cuya consideración exceden los propósitos de este trabajo, podemos considerar en líneas generales los conceptos de “sustentable” y “sostenible” en una dirección explicativa similar; por lo cual nos permitimos su utilización en forma indistinta para referirnos al desarrollo.

Según el informe de la Comisión Brundlandt del año 1990, que recibió el encargo de la ONU de redactar un primer informe para preparar la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro dos años más tarde, “desarrollo sostenible es aquel que es capaz de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones”. Desde este punto de vista, una actividad sostenible o sustentable sería aquella que se puede mantener; y hoy sabemos que una buena parte de las actividades humanas no son sostenibles a mediano y largo plazo.

Pero es importante dar un paso más. El objetivo del desarrollo sostenible es definir proyectos viables, considerando las distintas dimensiones (económica, social, cultural y ambiental) que intervienen en las actividades humanas, pero desde una perspectiva integral, más allá de las características específicas que encierran cada una de ellas.

Cuando hablamos de sostenibilidad económica, nos estamos refiriendo a que las acciones de desarrollo sean no solamente financieramente posibles y rentables, sino que tomen en cuenta cómo en cada realidad territorial se crea, acumula y distribuye la riqueza. Esto nos debe interpelar, por ejemplo, acerca de cómo se maneja la gestión del excedente, y las capacidades que puede tener una ciudad para generar a través de su sistema de actores, un sistema más equitativo de oportunidades de desarrollo para el conjunto de su población.

La sostenibilidad social apunta al análisis de los niveles de bienestar y cohesión social y al impacto de determinadas políticas públicas y emprendimientos privados en la calidad de vida de la población. Tomando el ejemplo de una empresa, implicaría tener en cuenta las consecuencias sociales de la actividad de la misma en todos los niveles: los trabajadores (condiciones de trabajo, nivel salarial, etc.), los proveedores, los clientes, las comunidades locales y la sociedad en general. El concepto de Responsabilidad Social Empresaria (RSE) abrevia precisamente en estos elementos.

La sostenibilidad ambiental se refiere a la búsqueda de un equilibrio entre las actividades económico-productivas y la preservación de la biodiversidad y los ecosistemas. Implica, por ejemplo, un análisis de los impactos derivados de las actividades productivas en términos de flujos, consumo de recursos renovables, así como en términos de generación de residuos y emisiones.

La sostenibilidad cultural tiene que ver sobre todo con el comportamiento del factor identitario en una sociedad.

Una identidad cultural entendida no solamente como expresión de una historia común, vivida muchas veces en forma nostálgica, sino como representaciones colectivas que se nutren en el pasado, pero que tienen vigencia renovada en el presente y aportan a la construcción del futuro. En la medida que una comunidad hace caudal de su sentido de pertenencia, de sus tradiciones, de sus formas “de ser y de hacer”, se afirma en lo que une a sus miembros y tiende naturalmente a diferenciarse del afuera (construir el “nosotros”). Si esto se logra traducir en la capacidad de actuar juntos con una visión común de futuro -que no elimina sino que negocia las diferencias- se estará en un camino interesante para avanzar en un proceso de desarrollo sostenible.

Cada una de estas dimensiones del desarrollo tiene un sentido en sí misma, pero el desafío es apostar a la construcción de ciudades que apunten a una sinergia entre ellas, a través de una visión estratégica integral en el enfoque de las políticas urbanas, en los diseños institucionales y en las prácticas asociadas.

### Participación ciudadana

En estos tiempos de globalización cambian las formas de ejercicio de la democracia, los roles que atribuimos al Estado y a la Sociedad Civil y las relaciones entre ambos. Se hace necesario un esfuerzo por repensar la política y la democracia, poniendo mucho más en el centro la idea de ciudadanía y la revaloración del espacio público.

El espacio público es el lugar de encuentro de los ciudadanos donde se debate y genera opinión pública. Este espacio implica que existan sujetos (actores) con posibilidades y capacidades de hacer oír sus opiniones sobre los diferentes asuntos de la comunidad en la que viven y sobre aquellos que son a su juicio prioritarios para la construcción de la agenda pública, entre ellos los asuntos ambientales.

Ahora bien, ¿cuál es la viabilidad de construir ese espacio público en sociedades cada vez más fragmentadas y dispersas? Hoy vivimos un mundo heterogéneo que se comunica globalmente a través de las redes nacionales y transnacionales. La apropiación de la ciudad por los ciudadanos es diversa. Ya no es posible hablar solamente de movilizaciones colectivas que ocupan las calles detrás de movimientos sociales tradicionales o partidos políticos que canalizan las reivindicaciones de los trabajadores y el voto ciudadano. Hay otras formas de manifestarse menos ruidosas y quizás menos masivas. Hay una multiplicación de las demandas y de las formas de representación por intereses diversos: de consumidores, de jóvenes, de mujeres, asociaciones barriales, ambientales, etc.

Más allá de las dificultades que encierran estos cambios y aprovechando muchas veces las oportunidades que abren





los medios masivos de comunicación e información (Internet, etc.), asistimos a nuevas formas de expresión colectivas que pugnan por ocupar espacios para hacer oír sus voces. “El desarrollo orientado por el marco normativo de los derechos humanos, supone que tanto el Estado como la sociedad, y sobre todo la articulación entre ambos, se inspiran en un contrato ético de ciudadanía...” (Martín Hopenhayn: 2007:170).

Tal contrato, según el autor, supone una forma de organizar el desarrollo, que procura compatibilizar una serie de componentes de la vida en sociedad, como por ejemplo: a) la búsqueda del desarrollo productivo, en diálogo con el respeto por las libertades individuales y una democracia que permita la expresión y la negociación de conflictos; b) un Estado capaz de generar políticas de integración social, buscando la equidad en la prestación de servicios y en la satisfacción de las necesidades básicas para el conjunto de la población; c) el respeto por las identidades culturales, territoriales, étnicas, de género, apelando a un reconocimiento de las diferencias y evitando la tentación de homogeneización.

El desafío está en repensar el espacio de lo público, asumiendo estos cambios y promoviendo modalidades novedosas de interacciones públicas -tanto desde el Estado, el sector privado empresarial, como de la sociedad civil- para dar cauce a diferentes formas de participación.

Estas ideas nos remiten al concepto de “gobernanza”, cuyo uso se ha instalado recientemente en las ciencias sociales, diferenciándolo del término más tradicional de “governabilidad”, para incluir con más énfasis el papel en los asuntos colectivos, tanto de los gobiernos como de las empresas y la sociedad civil en su conjunto.

Alude a “las formas emergentes de toma de decisiones sobre asuntos colectivos y que configuran nuevas relaciones, no simplemente entre organismos públicos, sino también entre el sector público y los ciudadanos... En la perspectiva de la gobernanza local, las decisiones deben ser tomadas en beneficio de los ciudadanos. En una democracia, ello requiere que los decisores estén legitimados y que exista un acuerdo sobre su autoridad para hacerlo. Por tanto, para producir valores públicos se requiere el consentimiento de los ciudadanos. Este proceso puede conllevar diferentes niveles de acuerdo. Un consentimiento pasivo, basado en la inercia o, por el contrario, a través del compromiso y la participación activa, es decir, mediante la construcción de consensos.” (F. Barreiro: 2008: 112-113)

Este aterrizaje a lo local y en particular a las ciudades del término gobernanza nos remite al análisis de quiénes y cómo se toman las decisiones. Ese rol no solamente compete a los gobiernos locales, sino a todos los niveles de gobierno y a la búsqueda de acuerdos entre éstos, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

En este marco, la participación ciudadana es esencial para un cambio de rumbo hacia ciudades sustentables. Planes y programas tales como: reducción del tráfico; readecuación del transporte colectivo y fomento del uso de la bicicleta; ahorro de energía y agua; disposición y tratamiento de los residuos sólidos urbanos; preservación y protección de las zonas verdes, no pueden definirse solamente en los gabinetes de los responsables políticos y técnicos municipales. Por buenos que éstos sean, sin la participación ciudadana a través de adecuados mecanismos de información, consulta e intervención en su diseño, implementación y evaluación, lo más probable es que no sean apropiados y validados por la población y terminen fuertemente limitados en sus resultados.

Las iniciativas que se encaminen al cambio de modelo de ciudad deben emprenderse conjuntamente entre las municipalidades, las asociaciones barriales, las cámaras empresariales y los apoyos necesarios de los organismos responsables de las políticas nacionales y subnacionales vinculadas al desarrollo urbano, el ambiente y el ordenamiento territorial. Facilitar los canales de información y comunicación y potenciar la participación de los ciudadanos -y cuanto más amplia y plural más consistente- resulta fundamental para afrontar el cambio hacia un modelo urbano más sustentable, favoreciendo el fortalecimiento del capital social comunitario en torno a proyectos concertados entre la diversidad de actores.

## **HACIA LA CONFIGURACIÓN DE UNA AGENDA CIUDADANA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE**

### **La articulación entre el Estado y la sociedad civil a nivel territorial**

Es posible advertir en los últimos tiempos una mayor preocupación tanto desde el Estado como desde la sociedad civil por participar en los asuntos del territorio. A nivel del Estado central, particularmente a través de la implementación de una serie de políticas y programas con enfoque territorial.

Sin entrar en el análisis concreto de estas políticas, es indudable que luego de la crisis del 2001-02 se han incrementado en nuestros países los recursos volcados desde los niveles nacionales a los territoriales. Esto se ha hecho a través de transferencias de recursos financieros y materiales aplicados a las políticas y programas específicos, como también orientados al fortalecimiento de los gobiernos locales y de la sociedad civil, en el marco de una preocupación creciente por fomentar la descentralización, más allá de los escasos avances en esta materia.

También es notorio, desde el sector privado empresarial y de las organizaciones de la sociedad civil, una mayor preocupación por la relevancia del territorio al plantear sus estrategias y sus demandas al Estado. No obstante, el predominio de las prácticas sectoriales y de las iniciativas fragmentadas en función de intereses particulares sigue teniendo importante peso. Hay que avanzar en mecanismos de relacionamiento estratégico en función del interés común -en base a una agenda negociada y compartida- que necesita de un Estado que estimule formas de relación más



horizontales y la construcción de entornos territoriales innovadores en base a la concertación de actores públicos y privados.

“Los estudios de caso aportan conocimientos sobre experiencias en las cuales determinados “agentes de desarrollo” o “actores estratégicos”, aun en condiciones poco favorables, han liderado procesos exitosos de desarrollo. Estamos pensando en formas pluralistas y democráticas de liderazgo, capaces de articular sistemas complejos de actores -con valores e intereses contradictorios- para que la cooperación en el territorio no resulte en un juego de suma cero, sino que conduzca a la formación de visiones y proyectos colectivos” (Claudio Tecco: 2006).

Precisamente, el enfoque del desarrollo local pone el énfasis en un proceso en el que diversos actores (gobiernos locales, empresas, organizaciones sociales) unen sus fuerzas y recursos para conseguir nuevas formas de cooperación con el fin de estimular y concretar iniciativas ya sea a nivel económico, social, ambiental o cultural. Plantea una nueva articulación de actores territoriales. La cooperación entre actores públicos de diferente nivel institucional (locales, regionales, nacionales, internacionales), así como la cooperación entre el sector público y el privado es un aspecto central de este enfoque, lo que debe ser trabajado a partir de sus dificultades de concreción y sostenibilidad.



La existencia de organizaciones locales, de redes de articulación, de tejido social consistente, genera condiciones más aptas para que se incremente la capacidad de gestión de las ciudades en la formulación e implementación de proyectos de desarrollo sostenibles.

“La acción pública de los actores así definidos tiene alcances diferenciales conforme sean las cuestiones a partir de las cuales ésta es interpelada y/o impulsada. Esto significa... que su alcance e ingerencia variarán según los marcos de la experiencia, la problemática y las cuestiones sobre las cuales pongan éstos en juego su capacidad de acción pública. La complejidad se torna aún mayor en tanto estos procesos enfrentan al gestor con actores (individuos, grupos, instituciones) cuya actuación pública no sólo tiene un alcance diferente (barrio, municipio, estado o nación), sino que sus intereses se despliegan en más de uno de esos ámbitos” (M. Chiara / M. Di Virgilio: 2009).

Si se observan las realidades locales donde ha sido posible impulsar experiencias valoradas como exitosas, se debe admitir que el capital social existente en cada localidad ha sido un factor decisivo. La existencia de organizaciones locales, de redes de articulación, de tejido social consistente, genera condiciones más aptas para que se incremente la capacidad de gestión de las ciudades en la formulación e implementación de proyectos de desarrollo sostenibles.

En última instancia, se trata de contar con un sistema local de actores que implica adecuados niveles de articulación interna entre sus diferentes expresiones organizativas y buena interconexión con los niveles provinciales y nacio-



nales. Cuanto más compleja y sinérgica la red de actores, mayores posibilidades de construir procesos de desarrollo sostenibles y basados en relaciones de mutua complementación y reciprocidad.

### **Pautas para una gestión sustentable de las ciudades**

¿Cuáles son los cambios prioritarios que deberíamos asumir para avanzar en esta agenda concertada?

Las políticas ambientales son, en general, de carácter nacional. Sin embargo, es a nivel local donde se generan los principales problemas. Es en el territorio (la ciudad, el pueblo, la comarca) donde el ser humano establece su relación con la naturaleza, y es allí donde es posible incidir para que esta relación sea virtuosa y apueste al desarrollo sustentable y amigable con el medio ambiente.

La gestión ambiental a nivel local, depende todavía en gran medida de la voluntad política de la autoridad de turno; y su relevancia en el esquema de prioridades no tiene muchas veces un lugar prioritario a la hora de definir los presupuestos municipales. En algunas ocasiones, los gobiernos locales se sirven de recursos nacionales o de la cooperación internacional para atender este tema, pero esto no necesariamente deja capacidad instalada en las municipalidades para gestionar en forma más idónea la temática ambiental.

Por otro lado, existen organizaciones no gubernamentales locales que llevan adelante algunas iniciativas con una capacidad interesante de movilización, denuncia y propuesta, gracias al aporte del voluntariado, pero con escasos recursos financieros y debilidades en sus estructuras organizativas y calificación técnica para hacer sostenibles las acciones.

Las empresas desarrollan acciones en esta dirección y es posible identificar experiencias valiosas, pero aun incipientes, de validez puntual o sectorial y, en general, poco articuladas en planes más ambiciosos y con impacto efectivo en las ciudades.

He aquí el desafío. Avanzar en propuestas mejor articuladas en base a la construcción de una visión común de la ciudad y de las prioridades a asumir, contemplando la voz de los diferentes actores. Evaluar esta realidad desde cada territorio y cada ciudad y no sólo desde el nivel central. Hacernos cargo de las especificidades, pero sin perder de vista las regularidades estructurales.

Para ello, es necesario revisar y recrear institucionalidad en torno a esta temática a través de estrategias que apunten a desarrollar las prioridades definidas colectivamente. Destacamos algunas, siguiendo un reciente trabajo de Arocena y Silva (2009):

- Impulsar cambios legales e institucionales que involucren a las autoridades locales.
- Consolidar los sistemas locales de actores.
- Generar información ambiental de acceso público a nivel local y fomentar la participación ciudadana en la gestión ambiental local.
- Capacitar a la ciudadanía para interpretar y utilizar la información ambiental.
- Capacitar a las autoridades locales en la creación de Agendas Locales de Gestión Ambiental (Agendas 21 de las ciudades).
- Establecer de manera permanente canales de difusión y mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental local
- Descentralizar las instancias nacionales de gobierno vinculadas a las políticas y gestión ambiental a través de instancias locales de discusión para incorporar la visión territorial.
- Exigir desde las instancias locales el apoyo para alcanzar los niveles necesarios exigidos por la firma de los acuerdos multilaterales (Protocolo de Kyoto, Objetivos del Milenio, etc.)

Es fundamental generar guías con directrices y contribuir con ejemplos de prácticas que lograron resultados concretos, estudiando las posibilidades de adaptación a la realidad de las diferentes ciudades. También promover una serie de actuaciones que permitan generar climas favorables en los diferentes actores para avanzar en la dirección expuesta, apostando a la parti-

cipación ciudadana. Entre ellas mencionamos como ejemplo:

- Programas de educación ambiental en los que se involucren las instituciones educativas desde el nivel primario.
- Campañas de información, concienciación y sensibilización.
- Programas de recogida selectiva de papel, vidrio, pilas, etc. que promuevan la co-responsabilidad ciudadana en un asunto que hace a su vida cotidiana.
- Programas de conservación o recuperación de zonas recreativas infantiles y juveniles y equipamiento urbano.
- Consejos o Mesas Ciudadanas de Medio Ambiente.
- Ordenanzas de Medio Ambiente referidas a temas como: vertidos de agua residual, limpieza, contaminación atmosférica, parques y jardines, etc., formuladas atendiendo a la opinión ciudadana, a través de diferentes mecanismos de consulta y participación.
- Teléfono Verde

La construcción de propuestas que apunten al desarrollo integral reposa en la existencia de actores que lo hagan viable. La defensa de los recursos locales, de las identidades territoriales, de los modos de sociabilidad y espacios de participación, de los equilibrios ambientales, solamente la harán efectiva actores locales fuertes, comprometidos con un proyecto de ciudad sustentable que debe surgir por acuerdos sólidos y una estrategia concertada en torno a una agenda pública de prioridades.

## REFERENCIAS

- Arocena J. y Silva L. (2010): "Aprendizajes a partir del caso uruguayo: reflexiones sobre otro modo de desarrollo posible". Ponencia presentada al VI Seminario Internacional sobre Desarrollo Económico Territorial y Empleo: "El desarrollo económico territorial como respuesta al desafío del cambio climático". Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Barreiro F. (2008): "Gobernar las ciudades en tiempos de cambio. A propósito del buen gobierno local y de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos". Revista Prisma No. 22. Universidad Católica del Uruguay.
- Chiara M. / Di Virgilio M. (2009) "Conceptualizando la gestión social". En: "Gestión de la política social. Conceptos y herramientas". M. Chiara y Di Virgilio M. (organizadoras). Universidad Nacional de General Sarmiento. Editorial Prometeo, Buenos Aires, Argentina.
- Fundación AVINA. Informe Anual 2009. [www.avina.net](http://www.avina.net)
- Hopenhayn M. (2007) "La dimensión cultural de la ciudadanía social". En: Ciudadanía y Desarrollo Humano. Cuadernos de Gobernabilidad Democrática I. Calderón F. (coordinador). PNUD. Siglo XXI Editores. Argentina.
- Marsiglia J. (2008) "Los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil: desafíos para la gestión concertada". Revista Prisma No. 22. Universidad Católica del Uruguay.
- Tecco C. (2006) "La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de al gestión municipal". En: "Desarrollo Local: una revisión crítica del debate". Rofman A. y Villar A. (compiladores). Universidad Nacional de Quilmes. Universidad Nacional de General Sarmiento. Editorial Prometeo. Buenos Aires. Argentina.